
Advance Unedited Version

Distr.: General
11 October 2019

Original: English

Seventy-fourth session

Item 72(b) of the provisional agenda*

Promotion and protection of human rights:

**Human rights questions, including alternative approaches
for improving the effective enjoyment of human rights
and fundamental freedoms**

Report of the Special rapporteur on extreme poverty and human rights**

Note by the Secretary-General

The Secretary-General has the honour to transmit to the General Assembly the report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Philip Alston, submitted in accordance with Human Rights Council resolution 35/19.

Summary

The digital welfare state is either already a reality or is emerging in many countries across the globe. In these states, systems of social protection and assistance are increasingly driven by digital data and technologies that are used to automate, predict, identify, surveil, detect, target and punish. This report acknowledges the irresistible attractions for governments to move in this direction, but warns that there is a grave risk of stumbling zombie-like into a digital welfare dystopia. It argues that Big Tech operates in an almost human rights free-zone, and that this is especially problematic when the private sector is taking a leading role in designing, constructing, and even operating significant parts of the digital welfare state. The report recommends that instead of obsessing about fraud, cost savings, sanctions, and market-driven definitions of efficiency, the starting point should be on how welfare budgets could be transformed through technology to ensure a higher standard of living for the vulnerable and disadvantaged.

* A/74/50.

** The present report was submitted after the deadline in order to reflect the most recent developments.

Contents

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Uses of digital technologies in the welfare state	5
A. Identity verification	5
B. Eligibility assessment	7
C. Welfare benefit calculation and payments	8
D. Fraud prevention and detection.....	8
E. Risk scoring and need classification	9
F. Communication between welfare authorities and beneficiaries.....	9
III. Making digital technologies work for social protection	10
A. Taking human rights seriously and regulating accordingly	11
B. Ensuring legality and transparency	12
C. Promoting digital equality	13
D. Protecting economic and social rights in the digital welfare state	14
E. Protecting civil and political rights in the digital welfare state	15
F. Resisting the inevitability of a digital only future.....	17
G. The role of the private sector	18
H. Accountability mechanisms	18
IV. Conclusions	19

I. Introduction¹

1. The era of digital governance is upon us. In high and middle income countries, electronic voting, technology-driven surveillance and control including through facial recognition programs, algorithm-based predictive policing, the digitization of justice and immigration systems, online submission of tax returns and payments, and many other forms of electronic interactions between citizens and different levels of government are becoming the norm. And in lower income countries, national systems of biometric identification are laying the foundations for comparable developments, especially in systems to provide social protection, or ‘welfare’, to use a shorthand term.²

2. Invariably, improved welfare provision, along with enhanced security, is one of the principal goals invoked to justify the deep societal transformations and vast expenditures that are involved in moving the entire population of a country not just on to a national unique biometric identity card system but on to linked centralized systems providing a wide array of government services and the provision of goods ranging from food and education to health care and special services for the ageing or those with disabilities.

3. The result is the emergence of the ‘digital welfare state’ in many countries across the globe.³ In these states, systems of social protection and assistance are increasingly driven by digital data and technologies that are used to automate, predict, identify, surveil, detect, target and punish. The process is commonly referred to as ‘digital transformation’, but this somewhat neutral term should not be permitted to conceal the revolutionary, politically-driven, character of many such innovations. Commentators have predicted “a future in which government agencies could effectively make law by robot”,⁴ and it is clear that new forms of governance are emerging which rely significantly on the processing of vast quantities of digital data from all available sources, use predictive analytics to foresee risk, automate decision-making, and remove discretion from human decision-makers. In such a world, citizens become ever more visible to their governments, but not the other way around.⁵

4. Welfare is an attractive entry point not just because it takes up a major share of the national budget or affects such a large proportion of the population but because digitization can be presented as an essentially benign initiative. Thus, for example, the United Kingdom’s digital strategy proclaims that it will “transform the relationship between citizens and the state”, thus “putting more power in the hands of citizens and being more responsive to their needs.” In India, the core values of the Unique Identification Authority of India include: facilitating good governance, integrity, inclusive nation building, a collaborative approach, excellence in services, and transparency and openness.

5. In other words, the embrace of the digital welfare state is presented as an altruistic and noble enterprise designed to ensure that citizens benefit from new technologies, experience more efficient government, and enjoy higher levels of well-being. Often, however, the digitization of welfare systems has been accompanied by deep reductions in the overall welfare budget, a narrowing of the beneficiary pool, the elimination of some services, the introduction of demanding and intrusive forms of conditionality, the pursuit of behavioural modification goals, the imposition of stronger sanctions regimes, and a

¹ This report has been prepared in close collaboration with Christiaan van Veen, Director of the Digital Welfare States and Human Rights Project, at New York University School of Law.

² While welfare is often used as a pejorative term, it is used in a positive sense in this report and is synonymous with the goal of social protection as reflected in the ILO’s Social Protection Floor initiative and comparable approaches. See generally David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (2016).

³ Philip Alston and Christiaan van Veen, ‘How Britain’s welfare state has been taken over by shadowy tech consultants’, *The Guardian*, 27 June 2019.

⁴ Cary Coglianese and David Lehr, ‘Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era’, *Georgetown Law Journal* (Vol. 105, 2017), p. 1147.

⁵ Compare Foucault’s description of Panoptic systems where those put under surveillance are “seen, without ever seeing”. Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (1977), p. 202.

complete reversal of the traditional notion that the state should be accountable to the individual.

6. These other outcomes are promoted in the name of efficiency, targeting, incentivizing work, rooting out fraud, strengthening responsibility, encouraging individual autonomy, and responding to the imperatives of fiscal consolidation. Through the invocation of what are often ideologically-charged terms, neoliberal economic policies are seamlessly blended into what are presented as cutting edge welfare reforms, which in turn are often facilitated, justified, and shielded by new digital technologies. Although the latter are presented as being ‘scientific’ and neutral, they can reflect values and assumptions that are far removed from, and may be antithetical to, the principles of human rights. In addition, because of the relative deprivation and powerlessness of many welfare recipients, conditions, demands and forms of intrusiveness are imposed that would never have been accepted if they had instead been piloted in programs applicable to better-off members of the community.

7. Despite the enormous stakes involved not just for millions of individuals but for societies as a whole, these issues have, with a few notable exceptions,⁶ garnered remarkably little attention. The mainstream tech community has been guided by official pre-occupations with efficiency, budget-savings, and fraud detection. The welfare community has tended to see the technological dimensions as separate from the policy developments, rather than as being integrally linked. And those in the human rights community concerned with technology have understandably been focused instead on concerns such as the emergence of the surveillance state, the potentially fatal undermining of privacy, the highly discriminatory impact of many algorithms, and the consequences of the emerging regime of surveillance capitalism.

8. But the threat of a digital dystopia is especially significant in relation to the emerging digital welfare state. This report aims to redress the neglect of these issues to date by providing a systematic account of the ways in which digital technologies are used in the welfare state and of their implications for human rights. It concludes by calling for the regulation of digital technologies, including artificial intelligence, to ensure compliance with human rights, and for a rethinking of the positive ways in which the digital welfare state could be a force for the achievement of vastly improved systems of social protection.

9. The report builds in part on country reports by the Special Rapporteur on visits to the United States in 2017 and the United Kingdom in 2018 which drew attention to the increasing use of digital technologies in social protection systems. In preparing the report, the Special Rapporteur consulted with representatives of various digital rights groups, leading scholars, and other stakeholders, first in a meeting hosted by the Digital Freedom Fund in Berlin in February 2019, and then at another sponsored by the Center for Information Technology Policy at Princeton University in April 2019.⁷ In addition, a formal call for contributions resulted in some 60 submissions from 34 countries,⁸ including 22 governments, as well as international and national civil society organizations, National Human Rights Institutions, academics, and individuals. While it is impossible to do justice to these rich and detailed submissions in such a necessarily brief report, the Special Rapporteur has made them electronically available⁹ and will continue analyzing them in the context of ongoing work on the digital welfare state.¹⁰

⁶ For pioneering work on the impact of digital technologies on the American welfare state, especially on the poorest individuals in the system, see Virginia Eubanks, *Automating Inequality* (2018). See also Cathy O’Neil, *Weapons of Math Destruction* (2016) and Khiara Bridges, *The Poverty of Privacy Rights* (2017).

⁷ <https://www.princeton.edu/news/2019/04/18/panelists-tell-un-expert-artificial-intelligence-offers-promise-and-peril-social>.

⁸ From: Argentina, Australia, Austria, Azerbaijan, Brazil, Chile, Croatia, Egypt, El Salvador, Estonia, Germany, Greece, Guatemala, India, Italy, Ireland, Kazakhstan, Lebanon, Mexico, Nicaragua, Nigeria, Netherlands, New Zealand, Oman, Pakistan, Philippines, Poland, Qatar, Russian Federation, Senegal, South Africa, Switzerland, United Kingdom, and the United States.

⁹ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SubmissionsGADigitalTechnology.aspx>.

¹⁰ <https://chrgj.org/people/christiaan-van-veen/>.

II. Uses of digital technologies in the welfare state

10. From the many submissions received, and on the basis of various case studies addressed in the literature, it is possible to distinguish various ways, and different stages in the welfare context, in which digital innovation has been most prominently used.

A. Identity verification

11. Establishing every person's legal identity, including through birth registration, by the year 2030 is the aim of Sustainable Development Goal (SDG) 16.9. A verifiable identity is essential for applying for benefits, establishing entitlement, receiving benefits, and appealing against denial. For the Government or other provider, it avoids duplication and fraud, it facilitates accurate targeting, and it enhances efficiency. Traditionally, paper and/or plastic documents have been used in forms such as birth certificates, identity cards and passports. These systems function reasonably well in most of the Global North, although 21 million adults in the United States do not have government-issued photo ID.¹¹ In the Global South, 502 million people in sub-Saharan Africa and 357 million in South Asia lack official identification.¹² In Liberia, for example, birth registration stands at only 5 per cent and national identity cards were not introduced until 2015.¹³

12. In response, the World Bank, regional development organizations and bilateral donors have launched new programs to promote access to identity documents. In particular, the World Bank's 'ID4D' (Identification for Development)¹⁴ campaign has focused heavily on promoting digital technologies as the key solution. This is explicitly stated in the 'Principles on Identification for Sustainable Development', which have been widely endorsed, including by MasterCard.¹⁵

13. The Principles acknowledge that there are both pros and cons involved. On the positive side, it is claimed that digital technology can "create huge savings for citizens, governments, and businesses by reducing transaction costs, increasing efficiency, and driving innovation in service delivery, particularly to the poorest and most disadvantaged groups in society".¹⁶ Digital identity systems can also "improve governance, boost financial inclusion, reduce gender inequalities by empowering women and girls, and increase access to health services and social safety nets for the poor".¹⁷

14. But in addition to this impressive and by now familiar sales pitch, the Principles, and similar documents,¹⁸ also recognize possible downsides ranging from political backlash to privacy and (cyber)security concerns. Solutions for dealing with those risks are often either technological or take the form of soft law norms. Thus a comparable United States Agency for International Development (USAID) document calls for "open source solutions" and developing good "practices for data privacy" to resolve the relevant problems. While the World Bank Principles refer to isolated human rights principles such as Article 7 of the

¹¹ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/PrivacyInternational.pdf>

¹² USAID, 'Identity in a Digital Age' (2017), p. 8.

¹³ Bronwen Manby, *Citizenship in Africa* (2018), p. 3.

¹⁴ <https://id4d.worldbank.org/>

¹⁵ World Bank and Center for Global Development, 'Principles on Identification for Sustainable Development: Toward the Digital Age', February 2017, at <http://documents.worldbank.org/curated/en/213581486378184357/pdf/Principles-on-identification-for-sustainable-development-toward-the-digital-age.pdf>

¹⁶ World Bank and Center for Global Development, 'Principles on Identification for Sustainable Development: Toward the Digital Age', February 2017, p. 5, available from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/213581486378184357/pdf/Principles-on-identification-for-sustainable-development-toward-the-digital-age.pdf>;

¹⁷ Id.

¹⁸ USAID, 'Identity in a Digital Age' (2017); McKinsey, 'Digital Identification: A Key to Inclusive Growth', January 2019, at <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/innovation/the%20value%20of%20digital%20id%20for%20the%20global%20economy%20and%20society/digital-id-a-key-to-inclusive-growth-january%202019.ashx>

Convention on the Rights of the Child, they rely primarily on the need to create an interoperable system using open standards, and protecting ‘privacy through system design’.

15. The world’s largest biometric identification system is Aadhaar in India, which is a 12-digit unique identifying number issued to Indian residents. It contains both demographic and biometric information, including an iris scan, a photograph and fingerprints. It is used to verify the identity of recipients of benefits and subsidies and is now mandatory to access those social rights.¹⁹ It was first introduced in 2009 and now covers more than 1.2 billion people,²⁰ and has been enthusiastically endorsed by the international development community.²¹ The World Bank has praised it for “overcoming complex information problems, [thereby helping] willing governments to promote the inclusion of disadvantaged groups”,²² and has enthusiastically encouraged other governments to learn from the experience,²³ and over 20 countries are reported to have expressed an interest in emulating Aadhaar.²⁴

16. It nevertheless remains controversial domestically. Critics have reportedly been harassed and surveilled for their opposition,²⁵ and the scheme has been criticized for unnecessarily collecting biometric information, for severe shortcomings in legislative oversight, function creep, facilitating surveillance and other intrusions on the right to privacy, exacerbating cybersecurity issues, and creating barriers to accessing a range of social rights.²⁶

17. In 2018 India’s Supreme Court, in a 1448-page landmark ruling, upheld Aadhaar’s constitutionality, albeit with some caveats. The court appeared to view the use of biometric identification technology in the context of providing welfare benefits as being legitimate, proportional and even inevitable. In a welfare state, Aadhaar’s aim of ensuring that benefits reach the intended beneficiary was “naturally a legitimate State aim”.²⁷ In balancing the rights to social security and privacy, the court held that registering biometric data represented a ‘minimal’ inroad into privacy rights,²⁸ and went so far as to characterize Aadhaar as “a vital tool of ensuring good governance in a social welfare state”.²⁹ But the Supreme Court’s ruling has apparently not put an end to the controversy surrounding the scheme.³⁰

18. In 2019 Kenya required all of its citizens, including those living abroad, and all foreign nationals and refugees in the country, above the age of 6, to obtain a national ID in order to access government services, including welfare benefits.³¹ This involved providing biometric data including fingerprints, hand geometry, earlobe geometry, retina and iris patterns, voice waves and DNA in digital form. In response to a case claiming that this Huduma Namba program violated the rights to privacy, equality, non-discrimination and public participation, the High Court issued an interim order allowing the registration

¹⁹ See, e.g., Centre for Communication Governance at National Law University Delhi, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/NationalLawUniversityDelhi.pdf>.

²⁰ <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/national-population-register-to-include-aadhaar-details/articleshow/70528850.cms?from=mdr>.

²¹ Jeanette Rodrigues, ‘India ID Program Wins World Bank Praise Despite ‘Big Brother’ Fears’, 15 March 2017, available from: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-15/india-id-program-wins-world-bank-praise-amid-big-brother-fears>.

²² World Bank, *World Development Report 2016*, p. 2.

²³ <https://www.livemint.com/Politics/UEQ9o8Eo8RiaAaNNMyLbEK/Aadhaar-goes-global-finds-takers-in-Russia-and-Africa.html>.

²⁴ <https://factordaily.com/aadhaar-india-stack-export/>.

²⁵ <https://www.reuters.com/article/us-india-aadhaar-breach/critics-of-indias-id-card-project-say-they-have-been-harassed-put-under-surveillance-idUSKBN1FX0H0>

²⁶ Submission to the Special Rapporteur by the National Law University, Delhi.

²⁷ Supreme Court of India, Writ Petition (Civil) No. 494 of 2012, p. 341.

²⁸ Id., p. 377.

²⁹ Id., p. 553.

³⁰ <https://www.nytimes.com/2018/09/26/technology/india-id-aadhaar-supreme-court.html>.

³¹ Amnesty International, at

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/AmnestyInternational.pdf>.

process to continue, but on a voluntary basis and on the basis that the disbursement of government services and benefits could not be made conditional on participation. Subsequently, registration has proceeded apace, some two-thirds of the population has been registered,³² and the Government is reportedly threatening to exclude unregistered individuals from access to benefits or the right to vote.³³

19. In South Africa, the South African Social Security Agency (SASSA), distributes non-contributory and means-tested social grants to around one-third of the population, including for example grants for child support, for pensioners, and for persons with disabilities.³⁴ In 2012, SASSA contracted with the company Cash Paymaster Services (CPS), a subsidiary of Net1, to deliver the grants.³⁵ CPS registered beneficiaries by collecting their biometric information (finger prints and, originally, voice recordings) and beneficiaries were issued MasterCard debit cards with biometric functionality and a linked bank account by Net1 and Grindrod Bank in association with SASSA.³⁶ After much controversy surrounding the tender to CPS, the fees charged by CPS, deductions made to social grants on these accounts as well as privacy concerns surrounding the processing of card holder data, SASSA changed providers in 2018 by entering into a partnership with the South African Post Office (SAPO). SASSA and SAPO will provide new biometric cards. The change from CPS to SAPO has been complex and has led to questions about effective access to social grants by beneficiaries in South Africa.³⁷

20. Many other examples could be given of countries using or exploring digital identity systems, including Argentina,³⁸ Bangladesh,³⁹ Chile,⁴⁰ Ireland, Jamaica,⁴¹ Malaysia,⁴² the Philippines,⁴³ and the United States.⁴⁴

B. Eligibility assessment

21. Automated programs are increasingly used to assess eligibility in many countries. An especially instructive case was the automation of eligibility decisions in Ontario in 2014 through the Social Assistance Management System (SAMS) which relied on Cúram, a customizable off-the-shelf IBM software package, also used in welfare programs in Canada, the United States, Germany, Australia and New Zealand.⁴⁵

22. In 2015 the Ontario Auditor-General reported on 1,132 cases of errors with eligibility determinations and payment amounts under SAMS involving about \$140 million. The total expenditure on SAMS by late 2015 was \$290 million.⁴⁶ The new system reportedly led caseworkers to resort to subterfuges to ensure that beneficiaries were fairly

³² Id.

³³ <https://www.standardmedia.co.ke/article/2001334286/you-ll-miss-vital-services-without-huduma-namba>.

³⁴ <https://www.dfa.co.za/news/budget2019-social-grants-to-increase-19404725>.

³⁵ Black Sash, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/BlackSash.pdf>.

³⁶ <https://newsroom.mastercard.com/press-releases/more-than-2-5-million-mastercard-debit-cards-issued-to-social-welfare-beneficiaries-in-south-africa/>.

³⁷ <https://citizen.co.za/business/1944057/post-office-set-to-take-over-cash-payments-from-cps/>.

³⁸ Submission to the Special Rapporteur by the Government of Argentina.

³⁹ <https://privacyinternational.org/examples/2878/bangladesh-biometrics-needed-access-welfare-payment>.

⁴⁰ In Chile, facial recognition technology is used to deliver school meals: See <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/PrivacyInternational.pdf>.

⁴¹ <https://opm.gov.jm/portfolios/national-identification-system/>.

⁴² <https://www.opengovasia.com/malaysias-digital-id-project-to-be-finalised-by-2019/>.

⁴³ <https://psa.gov.ph/philsys>.

⁴⁴ See for example the use of digital technologies in the CalWORKs program in California, the United States, at

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/HumanRightsWatch.pdf>.

⁴⁵ Submission to the Special Rapporteur by Human Rights Watch, available from:

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/HumanRightsWatch.pdf>.

⁴⁶ *2015 Annual Report of the Office of the Auditor General of Ontario*, p. 475.

treated, made decisions very difficult to understand, and created significant additional work for staff.⁴⁷

C. Welfare benefit calculation and payments

23. The calculation and payment of benefits is increasingly done through digital technologies without the involvement of caseworkers and other human decision-makers. While such systems offer many potential advantages, the Special Rapporteur also received information about prominent examples of system errors or failures that generated major problems for large numbers of beneficiaries. These included the ‘Robodebt’ fiasco in Australia,⁴⁸ the Real Time Information system in the United Kingdom,⁴⁹ and the SAMS system in Canada.

24. Electronic payment cards or debit cards are also increasingly being issued to welfare recipients. Information provided to the Special Rapporteur in relation to such programs in New Zealand, Australia and South Africa reveal very similar problems. First, beneficiaries often face difficulties accessing and fully utilizing their right to social security.⁵⁰ Second, when such cards are clearly recognizable as welfare-related, users have expressed feelings of disempowerment, embarrassment and shame,⁵¹ a problem exacerbated when the users come from communities long accustomed to exclusion.⁵² Third, electronic cards enable monitoring and surveillance of behavioral data by welfare authorities and private actors, thus raising important human rights concerns.⁵³

25. Fourth, the outsourcing of the issuance and administration of electronic cards to private companies has led to problems such as users being encouraged to pay for commercial financial products and the imposition of user fees.⁵⁴ More generally the ethos surrounding such cards has often reflected stereotypes such as the financial untrustworthiness and irrationality of those living in poverty.

D. Fraud prevention and detection

26. Fraud and error in welfare systems can potentially involve very large sums of money and have long been a major concern for governments. It is thus unsurprising that many of the digital welfare systems that have been introduced have been designed with a particular emphasis on the capacity to match data from different sources in order to expose deception and irregularities on the part of welfare applicants. Nevertheless, evidence from country missions undertaken by the Special Rapporteur,⁵⁵ along with other cases examined,⁵⁶ suggests that the magnitude of these problems is frequently overstated and that there is sometimes a wholly disproportionate focus on this particular dimension of the complex welfare equation. Images of supposedly wholly undeserving individuals receiving large government welfare payments, such as Ronald Reagan’s ‘welfare queen’ trope, have long

⁴⁷ Jennifer Raso, ‘Displacement as Regulation: New Regulatory Technologies and Front Line Decision Making in Ontario Works’, *Canadian Journal of Law and Society*, Vol. 32, (2017) 75.

⁴⁸ Terry Carney, ‘The New Digital Future for Welfare: Debts Without Legal Proofs or Moral Authority?’, *UNSW Law Journal Forum* (March, 2018) p. 1; Report by the Acting Commonwealth Ombudsman, Richard Glenn, ‘Centrelink’s automated debt raising and recovery system’, April 2017, p. 7-8; Submission to the Special Rapporteur by Monash University.

⁴⁹ Statement on Visit to the United Kingdom, 16 November 2018, at: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23881&LangID=E>.

⁵⁰ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/GriffithUniversity.docx>.

⁵¹ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/NicoleNaujokas.docx>.

⁵² <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/jan/09/ration-days-again-cashless-welfare-card-ignites-shame>.

⁵³ <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/UniversityAuckland.docx>.

⁵⁴ <http://theconversation.com/the-real-risks-behind-south-africas-social-grant-payment-crisis-73224>

⁵⁵ Statement on Visit to the United Kingdom, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 16 November 2018, available from: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23881&LangID=E>.

⁵⁶ See the SyRI case from the Netherlands, n86 below.

been used by conservative politicians to discredit the very concept of social protection. The risk is that the digital welfare state provides endless possibilities for taking surveillance and intrusion to new and deeply problematic heights.

E. Risk scoring and need classification

27. Risk calculation is inevitably at the heart of the design of welfare systems and digital technologies can achieve very high levels of sophistication in this regard. In addition to fraud detection and prevention, child protection has been a major focus in this area, as illustrated by examples from countries as diverse as the United States,⁵⁷ New Zealand,⁵⁸ the United Kingdom,⁵⁹ and Denmark.⁶⁰ Governments have also applied these techniques to determine whether unemployment assistance will be provided and at what level. A prominent such scheme in Poland was held unconstitutional,⁶¹ but an algorithm-based system in Austria continues to categorize unemployed jobseekers to determine the support they will receive from government jobcenters.⁶²

28. Many other areas of the welfare state will also be affected by new technologies used to score risks and classify needs.⁶³ While such approaches offer many advantages, it is also important to take account of the problems that can arise. First there are many issues raised by determining an individual's rights on the basis of predictions derived from the behavior of a general population group.⁶⁴ Second, the functioning of the technologies and how they arrive at a certain score or classification is often secret, thus making it difficult to hold governments and private actors to account for potential rights violations.⁶⁵ Third, risk-scoring and need categorization can reinforce or exacerbate existing inequalities and discrimination.⁶⁶

⁵⁷ Virginia Eubanks, *Automating Inequality* (2018); Alexandra Chouldechova et. al., 'A case study of algorithm-assisted decision making in child maltreatment hotline screening decisions', *Proceedings of Machine Learning Research* 81:1–15, 2018; <https://www.nytimes.com/2018/01/02/magazine/can-an-algorithm-tell-when-kids-are-in-danger.html>.

⁵⁸ Philip Gillingham, 'Predictive Risk Modelling to Prevent Child Maltreatment: Insights and Implications from Aotearoa/New Zealand', *Journal of Public Child Welfare* (Vol. 11, 2017), p. 150.

⁵⁹ <https://www.theguardian.com/society/2018/sep/16/councils-use-377000-peoples-data-in-efforts-to-predict-child-abuse>; <https://www.communitycare.co.uk/2019/06/14/county-becomes-latest-authority-trial-predictive-algorithms-childrens-social-work/>.

⁶⁰ <https://foreignpolicy.com/2018/12/25/the-welfare-state-is-committing-suicide-by-artificial-intelligence/>.

⁶¹ Polish Supreme Court, case K 53/16, 6 June 2018, <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/10168-zarzadzanie-pomoca-kierowana-do-osob-bezrobotnych>.

⁶² EpicenterWorks, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/EpicenterWorks.pdf>

⁶³ See, for example, Data Justice Lab, 'Data Scores as Governance: Investigating uses of citizen scoring in public services', December 2018.

⁶⁴ University of Queensland, at https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/University_of_Queensland.pdf; and Data Justice Lab, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/UniversityCardiff.pdf> ("Household-level and individual-level data relies on a fundamental personalization of risk, attaching risk factors to individual characteristics and behaviour that can lead to individualized responses to social ills being privileged over collective and structural responses, such as issues of inequality, poverty or racism.").

⁶⁵ London School of Economics and Political Science, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/LSE.pdf>.

⁶⁶ "But human bias is built in to the predictive risk model." <https://www.wired.com/story/excerpt-from-automating-inequality/>.

F. Communication between welfare authorities and beneficiaries

29. Communications that previously took place in person, by phone or by letter are increasingly being replaced by online applications and interactions. Various submissions to the Special Rapporteur cited problems with the Universal Credit system in the United Kingdom, including difficulties linked to a lack of internet access and/or digital skills,⁶⁷ and the extent to which online portals can create confusion and obfuscate legal decisions, thereby undermining the right of claimants to understand and appeal decisions affecting their social rights.⁶⁸ Similar issues were also raised in relation to other countries including Australia,⁶⁹ and Greece.⁷⁰

30. Another problem is the likelihood that once the entire process of applying and maintaining benefits is moved online, the situation invites further digital innovation. In 2018 Sweden was forced to reverse a complex digital system used by the Employment Service to communicate with jobseekers because of problems that led to as many as 15% of the system's decisions probably being incorrect.⁷¹

31. Australia's Targeted Compliance Framework (TCF) requires job seekers to interact with a digital dashboard to report mandatory activities and to check their compliance status. Failure to meet a 'mutual obligation' can automatically, without the involvement of a human decision-maker, lead to suspension of payments or the imposition of financial penalties. Submissions have highlighted problems due to a lack of internet access and digital literacy, to the rigidity of an automated system which fails to take real-life situations into account.⁷²

III. Making digital technologies work for social protection

32. Digital technologies, including artificial intelligence, have huge potential to promote the many benefits that are consistently cited by their proponents. They are already doing so for those who are economically secure and can afford to pay for the new services. They could also make an immense positive difference in improving the well-being of the less well-off members of society, but this will require deep changes in existing policies. The leading role in any such effort will have to be played by governments through appropriate fiscal policies and incentives, regulatory initiatives, and a genuine commitment to designing the digital welfare state not as a Trojan Horse for neoliberal hostility towards welfare and regulation but as a way to ensure a decent standard of living for everyone in society.

33. This report has sought to highlight problems that are specific to the ways in which the digital welfare state has been envisioned and implemented. But many of the changes required to avoid a digital dystopia will need to range more broadly. In addressing the General Assembly on 24 September 2019 the Prime Minister of the United Kingdom warned of the dangers of the digital age, singling out: (i) the risk of 'round-the-clock

⁶⁷ Scottish Council for Voluntary Organisations, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ScottishCouncilVoluntaryOrganisations.pdf>; and Citizens Advice Scotland, at https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ChildPovertyActionsGroup_1.pdf.

⁶⁸ Child Poverty Action Group, 'Computer Says No!', May 2019, available from: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ChildPovertyActionsGroup_2.pdf.

⁶⁹ Senate Community Affairs References Committee, Parliament of Australia, *Design, scope, cost-benefit analysis, contracts awarded and implementation associated with the Better Management of the Social Welfare System Initiative* (June, 2017), p. 60.

⁷⁰ Submission to the Special Rapporteur by the Government of Greece.

⁷¹ AlgorithmWatch, 'Sweden: Rogue algorithm stops welfare payments for up to 70,000 unemployed', 19 February 2019.

⁷² Human Rights Law Centre, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/HumanRightsLawCentre.pdf>; and <https://www.nssrn.org.au/social-security-rights-review/the-targeted-compliance-framework-implications-for-job-seekers/>.

surveillance’; (ii) the perils of algorithmic decision-making; (iii) the difficulty of appealing against computer-generated determinations; and (iv) the inability to plead extenuating circumstances when the decision-maker is an algorithm. He concluded rather ominously by suggesting that “[d]igital authoritarianism is ... an emerging reality.”⁷³

34. His comments resonate strongly in the context of the digital welfare state, including in relation to the United Kingdom’s Universal Credit system. There is no magic recipe for avoiding the pitfalls of which he warned, but the following steps could help to make the digital welfare state a force for enhancing rather than undermining human rights.

A. Taking human rights seriously and regulating accordingly

35. The United Kingdom Prime Minister concluded his speech by warning that “[u]nless we ensure that new technology reflects” human rights, the Universal Declaration of Human Rights “will mean nothing”⁷⁴ But the reality is that governments have certainly not regulated the tech industry as if human rights were at stake, and the technology sector remains virtually a human rights-free zone. The Big Tech companies and their governmental supporters have worked hard to keep it that way. Their approach can be summed up for present purposes in four propositions.

36. The first is that the ability to innovate requires freedom, especially from regulation. The Facebook founder’s early call for the industry to “move fast and break things” epitomizes the importance attached to minimizing legal and governmental constraints. Yet this argument leads inexorably to a handful of powerful executives replacing governments and legislators in determining the directions in which societies will move and the values and assumptions which will drive those developments. The accumulation of vast amounts of capital in the hands of very small elites and the rapid growth in extreme inequality have gone hand in hand with the ascendancy of this approach so far.⁷⁵

37. The second proposition is that there are no universal values. In a recent book, the President of Microsoft asked rhetorically: “How can the world converge on a singular approach to ethics for computers when it cannot agree on philosophical issues for people?”⁷⁶ Even non-discrimination standards are sometimes presented as being too vague and contested to be useful in regulating AI.⁷⁷ But these arguments are self-serving and ill-informed. Governments worldwide have accepted universal human rights standards, including in the form of binding legal obligations. And over the past half century or more, these standards have been exhaustively developed and applied by courts, and a wide range of expert and community-based bodies. There remains plenty of room for philosophical disagreements, but there is no absence of agreement on core human values.

38. The third proposition is that governments are inherently slow and clumsy, and tend to respond to yesterday’s challenges rather than tomorrow’s. As the Republican minority leader of the United States House of Representatives recently argued, “the bureaucratic leviathan [does not have] what it takes to develop or enforce nimble responses to rapid change in the technology industry.”⁷⁸ But while such claims might also be put forward by the proponents of unfettered discretion for the finance, aviation, defence, pharmaceutical,

⁷³ <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-to-the-un-general-assembly-24-september-2019>.

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ See generally Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism* (2019); and Emmanuel Saez and Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (2019).

⁷⁶ Brad Smith and Carol Ann Browne, *Tools and Weapons: The Promise and the Peril of the Digital Age* (2019), p. 207.

⁷⁷ *Public Scrutiny of Automated Decisions: Early Lessons and Emerging Methods, An Upturn and Omidyar Network Report* (2018), p. 25, and n. 115 at https://www.omidyar.com/sites/default/files/file_archive/Public%20Scrutiny%20of%20Automated%20Decisions.pdf.

⁷⁸ Kevin McCarthy, ‘Don’t Count on Government to Protect Your Privacy’, *New York Times*, 14 June 2019.

and other industries, it is solely in relation to Big Tech that governments have been prepared to abandon their regulatory responsibilities and acquiesce in a self-regulatory approach to such an extreme degree. There is no justification for such exceptionalism and no empirical evidence to support the claim that there is a fundamental incompatibility between innovation and regulation.

39. And the fourth proposition is that public accountability is unnecessary because the free market is the best regulator.⁷⁹ Leaving aside the powerful arguments that Big Tech is deeply anti-competitive and thus immune to many currents of the free market, the great scandals of recent years that have led to the so-called ‘techlash’ provide compelling evidence that public accountability is indispensable.

40. In response to growing calls for effective governmental regulation, the industry has gone into high gear in producing, influencing and embracing ‘codes of ethics’ and other non-binding standards purporting to ‘regulate’ digital technologies and their developers.⁸⁰ Most, but by no means all, of these codes contain a reference to human rights, but the substance of human rights law is invariably lacking. Instead the token reference to human rights serves only to enhance claims to legitimacy and universality. Meanwhile, the relevant discussions of ethics are based on almost entirely open-ended notions that are not necessarily grounded in legal or even philosophical arguments, and can be shaped to suit the needs of the industry. As a result, there are serious problems of conceptual incoherence, conflicts among norms are rarely acknowledged, meaningful input is rarely sought from stakeholders, and accountability mechanisms are absent.⁸¹ Even industry-employed ethicists acknowledge that “[i]f ethics is simply absorbed within the logics of market fundamentalism, meritocracy, and technological solutionism, it is unlikely that the tech sector will be able to offer a meaningful response to the desire for a more just and values-driven tech ecosystem.”⁸² Against this background, it is unsurprising that there are few public or scholarly discussions of the *human rights* implications of digital welfare states.

41. The human rights community has thus far done a very poor job of persuading industry, government, or seemingly society at large, of the fact that a technologically-driven future will be disastrous if it is not guided by respect for human rights that is in turn grounded in law.

B. Ensuring legality and transparency

42. One of the most surprising characteristics of too many important digital welfare state initiatives is a lack of attention to the importance of ensuring legality. Many examples have been drawn to the Special Rapporteur’s attention, including: the Australian Government’s online compliance intervention system which used automated data-matching as the basis to send out vast numbers of debt notices with very high error rates (known as Robodebt);⁸³ allegedly unlawful information provided to claimants via the online Universal Credit portal

⁷⁹ See generally Julie Cohen, ‘Law for the Platform Economy’, *51 U.C. Davis L. Rev.* 133 (2017).

⁸⁰ These include industry standards, civil society initiatives and public frameworks. To give a few examples: IBM, ‘Everyday Ethics for Artificial Intelligence’ (September 2018); Google, ‘AI Principles’ (2019); Microsoft, *The Future Computed* (2018); IEEE Global Initiative on Ethics of Autonomous and Intelligent Systems; SIIA, ‘Ethical Principles for Artificial Intelligence and Data Analytics’ (2017); Asilomar AI Principles (2017); Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence set up by the European Commission, ‘Ethics Guidelines for Trustworthy AI’ (April 2019).

⁸¹ Karen Yeung, Andrew Howes, and Ganna Pogrebnia, ‘AI Governance by Human Rights-Centred Design, Deliberation and Oversight: An End to Ethics Washing’, forthcoming in M Dubber and F Pasquale (eds.), *The Oxford Handbook of AI Ethics* (2019), at <https://ssrn.com/abstract=3435011>, p. 22.

⁸² Jacob Metcalf, Emanuel Moss, and danah boyd [sic], ‘Owning Ethics: Corporate Logics, Silicon Valley, and the Institutionalization of Ethics’, *82 Social Research* (2019) 449, at 473.

⁸³ Terry Carney, ‘The New Digital Future for Welfare: Debts Without Legal Proofs or Moral Authority?’, *UNSW Law Journal Forum* (March 2018).

in the United Kingdom;⁸⁴ the contested legality of the Irish Public Services Card for some of the purposes for which it has been used;⁸⁵ the SyRI (System Risk Indication) system in the Netherlands which initially lacked a legal basis and remains subject to court challenge;⁸⁶ and the Aadhaar system in India which was originally implemented without a legal framework.⁸⁷

43. While the lack of a legal basis is deeply problematic per se, this gap also means that opportunities for legislative debate and for public inputs into shaping the relevant systems is also lacking. This has major potentially negative implications for transparency, design, legitimacy, and the likelihood of acceptance.

C. Promoting digital equality

44. Egalitarianism is a consistent theme of the technology industry, as exemplified by Facebook's aim "to give people the power to build community and bring the world closer together".⁸⁸ But at the macro level Big Tech has been a driver of growing inequality⁸⁹ and has facilitated the creation of a 'vast digital underclass'.⁹⁰

45. For its part, the digital welfare state sometimes gives beneficiaries the option to go digital or continue using more traditional techniques. But in reality, policies such as 'digital by default' or 'digital by choice' are usually transformed into 'digital only' in practice. This in turn exacerbates or creates major disparities among different groups. A lack of digital literacy leads to an inability to use basic digital tools at all, let alone effectively and efficiently. Limited access, or no access to the internet, poses huge problems for a great many people. Additional barriers arise for individuals who have to pay high prices to obtain internet access, to travel long distances or absent themselves from work to do so, visit public facilities such as libraries in order to get access, or obtain assistance from staff or friends to navigate the systems. And while the well-off might have instant access to up-to-date, and easy to use computers and other hardware, as well as fast and efficient broadband speeds, the least well off are far more likely to be severely disadvantaged by out of date equipment and time-consuming and unreliable digital connections.

46. Submissions to the Special Rapporteur from a wide range of countries emphasized the salience of these different problems. Both in the Global North and the Global South, many individuals, and especially those living in poverty, do not have a reliable internet connection at home,⁹¹ cannot afford such a connection,⁹² are not digitally skilled or

⁸⁴ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ChildPovertyActionsGroup_1.pdf.

⁸⁵ Final Investigation Report: 'An investigation by the Data Protection Commission in respect of the processing of personal data by the Department of Employment Affairs and Social Protection in relation to the Public Services Card ("PSC") examining compliance with the obligations in relation to Legal Basis and Transparency' (2019), at <https://www.welfare.ie/en/pdf/pr170919.pdf>.

⁸⁶ Brief by the United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights as Amicus Curiae in the case of NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI) before the District Court of The Hague (case number: C/09/550982/ HA ZA 18/388) (September 2019), at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/Amicusfinalversionsigned.pdf>.

⁸⁷ Submission to the Special Rapporteur by National Law University Delhi, available from: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/NationalLawUniversityDelhi.pdf>.

⁸⁸ Kevin Munger, 'The Rise and Fall of the Palo Alto Consensus', New York Times, 10 June 2019.

⁸⁹ Isobel Asher Hamilton, 'A definitive list of the 13 richest tech billionaires in the world', *Business Insider*, 9 March 2019, available from: <https://www.businessinsider.nl/net-worth-13-richest-tech-billionaires-in-the-world-2019-3?international=true&r=US>.

⁹⁰ Farhad Manjoo, 'The Tech Industry is Building a Vast Digital Underclass', *The New York Times*, 24 July 2019.

⁹¹ <https://www.wired.com/story/global-internet-access-dire-reports/>; <https://data.oecd.org/ict/internet-access.htm>; <https://www.oecd.org/internet/oecd-toolkit-aims-to-spur-high-speed-internet-use-in-latin-america-and-the-caribbean.htm>.

⁹² https://a4ai.org/affordability-report/report/2018/#2018:_where_are_we_on_the_road_to_affordable_universal_internet_access?;

confident,⁹³ or are otherwise inhibited in communicating with authorities online. The various submissions emphasize how these problems impede the ability of would-be claimants to realize their human rights.

47. The United Kingdom provides an example of a wealthy country in which, even in 2019, 11.9 million people (22% of the population) do not have the ‘essential digital skills’ needed for day-to-day life. An additional 19% cannot perform fundamental tasks such as turning on a device or opening an app. In addition, 4.1 million adults (8%) are offline because of fears that the internet is an insecure environment, and proportionately almost half of those are from a low income household and almost half are under sixty years of age.⁹⁴

48. These problems are compounded by the fact that when digital technologies are introduced in welfare states, their distributive impact is often not a significant focus of governments.⁹⁵ In addition, vulnerable individuals are not commonly involved in the development of IT systems and the IT professionals are often ill-equipped to anticipate the sort of problems that are likely to arise.⁹⁶ Programs often assume, without justification, that individuals will have ready access to official documents and be able to upload them, that they will have a credit history or broader digital financial footprint, or even that their fingerprints will be readable, which is often not the case for those whose working lives have involved unremitting manual labour.

49. In terms of digital welfare policy, several conclusions emerge. First, there should always be a genuine non-digital option available.⁹⁷ Second, programs that aim to digitize welfare arrangements should be accompanied by programs designed to promote and teach the needed digital skills and to ensure reasonable access to the necessary equipment as well as effective online access. Third, in order to reduce the harm caused by incorrect assumptions and mistaken design choices, digital welfare systems should be co-designed by their intended users and evaluated in a participatory manner.

D. Protecting economic and social rights in the digital welfare state

50. The processes of digitization and the increasing role played by automated decision-making through the use of algorithms and artificial intelligence have, in at least some respects, facilitated a move towards a bureaucratic process and away from one premised on the right to social security or the right to social protection. Rather than the ideal of the State being accountable to the citizen to ensure that the latter is able to enjoy an adequate standard of living, the burden of accountability has in many ways been reversed. To a greater degree than has often been the case in the past, today’s digital welfare state is often underpinned by the starting assumption that the individual is not a rights-holder but rather an applicant. In that capacity, a person must convince the decision-maker that they are ‘deserving’, that they satisfy the eligibility criteria, that they have fulfilled the often onerous

<https://webfoundation.org/2019/03/new-mobile-broadband-pricing-data-reveals-stalling-progress-on-affordability/>; In the United States, 27% of the population does not use high-speed broadband internet at home, and that figure is as high as 44% for people with an income below \$30,000: <https://www.pewinternet.org/fact-sheet/internet-broadband/>.

⁹³ European Commission, ‘Human Capital: Digital Inclusion and Skills’ (2019).

⁹⁴ ‘The Digitally Disadvantaged’, in *UK Consumer Digital Index 2019 – Key Findings* (Lloyds Bank 2019).

⁹⁵ <https://www.nytimes.com/2019/04/25/opinion/privacy-poverty.html>.

⁹⁶ Submission to the Special Rapporteur by ICTU, available from: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ITCU.pdf>.

⁹⁷ Association for Progressive Communications, *Derechos Digitales and Media Matters for Democracy*, at https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/APC_DrechosDigitalesMedia.pdf; Citizens Advice Scotland, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/CitizensAdviceScotland.pdf>; National Social Security Rights Network, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/NationalSocialSecurityRightsNetwork.pdf>.

obligations prescribed, and that they have no other means of subsistence. And much of this must be done electronically, regardless of the applicant's skills in that domain.

51. The right to social security⁹⁸ encompasses the right "to access and maintain benefits, whether in cash or in kind, without discrimination".⁹⁹ The imposition of technological requirements can make it impossible or very difficult for individuals to effectively access that right, thus making it effectively unaffordable.¹⁰⁰

52. The right to social protection is integrally linked to what the Human Rights Committee refers to as the right to life with dignity, which must be protected, where necessary, through "measures designed to ensure access without delay by individuals to essential goods and services such as food, water, shelter, health-care, electricity and sanitation, and other measures designed to promote and facilitate adequate general conditions ...".¹⁰¹ Various other rights are also implicated, including the right to an adequate standard of living, the right to mental health, and the right to be treated with dignity.

53. While social protection in general should be designed to protect these rights, the dignity dimension is at particular risk in the context of the digital welfare state. The potential risks arise in various contexts. First, the process for determining eligibility can easily be transformed into an electronic question and answer process that almost inevitably puts already vulnerable individuals at even greater disadvantage. Second, the way in which determinations are framed and communicated can be dehumanized and allow no room for meaningful questioning or clarification.

54. Third, the digital welfare state often seems to involve various forms of rigidity and the robotic application of rules. As a result, extenuating circumstances such as being late for an appointment because of urgent caring obligations, or being unable to understand a written communication whether because of a disability or a personal crisis, are often not taken into account in a predominantly digital context. Fourth, digital systems are often not designed to respond rapidly either to serious emergencies or to the daily challenges experienced by an older person whose entitlement has suddenly and inexplicably been electronically reduced or cancelled, or by a single parent unable to take a child to a local day care because the digital ID card will not function.

55. Fifth, the ways in which services are provided can easily have degrading connotations, such as unnecessarily exposing to a broader audience the fact that a person is reliant on benefits, or requiring extended waiting periods, or the navigation of lengthy queues. Sixth, the introduction of various new technologies that eliminate the human provider can enhance efficiency and provide other advantages, but might not necessarily be satisfactory for individuals who are in situations of particular vulnerability. New technologies often operate on the law of averages, in the interests of majorities, and on the basis of predicted outcomes or likelihoods.

56. Sixth, digital services risk eliminating, almost entirely, much of the human interaction and compassion that are likely to be indispensable components in providing at least some welfare recipients with the care and assistance they need. The assumption that there is always a technological fix for any problem is highly likely to be misplaced in various aspects of a humane and effective system of social protection.

E. Protecting civil and political rights in the digital welfare state

57. That the poor suffer from more intense levels of scrutiny, monitoring, surveillance, is hardly an original observation. In the 1960s, Charles Reich wrote that welfare recipients in the United States "have been subjected to many forms of procedure and control not

⁹⁸ Article 9 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).

⁹⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Social Security, General Comment No. 19 (2007), para. 2.

¹⁰⁰ Id, paras. 24-27.

¹⁰¹ Human Rights Committee, General Comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, para. 26.

imposed on other citizens. ... [They] are all too easily regulated.”¹⁰² In 1975, Michel Foucault wrote about the ‘coercive technologies of behavior’ used in modern society to ‘discipline and punish’ the poorer classes.¹⁰³

58. By way of explaining why these lessons have not been learned in the digital welfare state, Shoshana Zuboff writes that the system of ‘surveillance capitalism’ that prevails today is unprecedented, which “has enabled it to elude systematic contest because it cannot be adequately grasped with our existing concepts.”¹⁰⁴ This private surveillance is being reinforced by trends in government surveillance. Jack Balkin has described the ‘National Surveillance State’ as “a permanent feature of governance [that] will become as ubiquitous in time as the familiar devices of the regulatory and welfare states.”¹⁰⁵

59. Digital technologies are employed in the welfare state to surveil, target, harass and punish beneficiaries, especially the poorest and most vulnerable among them. Once again, many of the submissions received by the Special Rapporteur serve to illustrate and reinforce this point. They serve to highlight a number of human rights concerns. First, in the context of social security benefits and assistance, there is a real risk that beneficiaries are effectively forced to give up their right to privacy and data protection to receive their right to social security as well as other social rights.¹⁰⁶

60. A second concern is the blurring of the lines between public and private surveillance. Welfare state authorities increasingly rely, either actively or passively, on private corporations for the surveillance and targeting of beneficiaries. Private entities have different motives for their involvement in benefit and social assistance systems and this may lead to conflicts between the public interests these systems ought to serve and the private interests of corporations and their owners.

61. A third concern is the potential for deliberate targeting and harassment of the poor through new technologies in the welfare state. As one submission to the Special Rapporteur highlights, fraud in the welfare state is often the result of confusion, complexity and the inability to correct the resulting errors.¹⁰⁷ But by deliberately using the power of new technologies to identify fraud or violations of ‘conditionalities’ imposed on beneficiaries, governments are likely to find inconsistencies that they can hold against claimants. It is relevant here that new technologies are enabling what Jack Balkin described as the ‘death of amnesia’: new abilities to collect information and store it digitally for an undefined period of time create a future in which a wealth of information can be held against someone indefinitely.¹⁰⁸

62. Additional concerns which warrant greater consideration than can be provided in the present report include (i) the human rights consequences of the move to predicting risk instead of the ex post enforcement of rules violations;¹⁰⁹ (ii) the dangers of connecting government data siloes which is more readily contemplated in the welfare context than elsewhere in the field of digital governance;¹¹⁰ (iii) the psychological and societal cost of

¹⁰² Charles A. Reich, ‘Individual Rights and Social Welfare: The Emerging Legal Issues’, 74 *Yale L.J.* (1965), p. 1245.

¹⁰³ Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (1991), p. 222.

¹⁰⁴ Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism* (2019), p. 14.

¹⁰⁵ Jack Balkin, ‘The Constitution in the National Surveillance State’, *Minnesota Law Review* (Vol. 93, 2008), p. 1-18.

¹⁰⁶ Submission to the Special Rapporteur by the Government of Mexico; Statement on Visit to the USA, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 15 December 2017, para 57.

¹⁰⁷ International Confederation of Trade Unions, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ITCU.pdf>.

¹⁰⁸ Jack Balkin, ‘The Constitution in the National Surveillance State’, *Minnesota Law Review* (Vol. 93, 2008), p. 13.

¹⁰⁹ *Id.*, p. 11.

¹¹⁰ https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/08/09/aadhaar/?utm_term=.8a17992dfb6e.

constant monitoring and surveillance;¹¹¹ and (iv) the growing tendency of some governments to use the opportunities provided by the digital welfare state to try to alter social behaviours whether in the form of sexual activity or preferences, approaches to cohabitation, the use of alcohol or drugs, the decision to have children, or many other such goals.¹¹²

F. Resisting the inevitability of a digital only future

63. Digital technologies in general, and especially those central to the digital welfare state, are often presented as being both unavoidable and irresistible. If a country wants to be seen to be at the technological cutting edge, if its government wants to have the most efficient, economical and flexible welfare system available, and if its citizenry wants all of the convenience that comes from not having to provide ID in order to undertake various transactions, then a transition to a digital welfare state must be pursued. But quite apart from the choices that citizens and governments might make if they were fully informed and adequately consulted, the reality is that such decisions are all too often taken in the absence of sophisticated cost-benefit analyses. And when such analyses are undertaken, they consist of financial balance sheets that ignore what might be termed the fiscally invisible intangibles that underpin human rights. Values such as dignity, choice, self-respect, autonomy, self-determination, privacy, and a range of other factors are all traded off without being factored into the overall equation, all but guaranteeing that insufficient steps will be taken to ensure their role in the new digital systems.

64. It is often assumed that at least some of these tradeoffs can be justified on the grounds that the bargain is just a matter between the individual and a particular government agency. But such an image is increasingly very far from the truth as cross-matching, data sharing, and cross-verification systematically enlarge the pools of data potentially available across the spectrum of government. To the extent that assurances are given that leakage from one silo to the next will not occur, such guarantees are largely illusory since a change of government or a real or imagined emergency situation is all that is required to trigger a partial or comprehensive breaking down of the partitions, quite apart from the risks of electronic data breaches due to hacking or normal system breakdowns. In addition, the assumption that the relationship is only that between government and citizen is also anachronistic. Corporate actors are now centrally involved in large parts of the welfare system, and when taken together with the ever-expanding reach of other forms of surveillance capitalism, intangible human rights values can be assumed to be worth as much as the shares of a bankrupt corporation.

65. The Special Rapporteur has learned of situations in which crucial decisions to go digital have been taken by government ministers without consultation, or even by departmental officials without any significant policy discussions taking place, on the grounds that the move is essentially an administrative matter, rather than involving a potentially game-changing approach to a large swathe of official policy. Sometimes there seems to be a presumption that even if the move to digital is not currently necessary, it surely will be one day and it is better to move in advance. Support for such pre-emptive moves may come from corporate interests, as well as from the security and counter-terrorism sectors, albeit for quite different reasons. Careful and transparent consideration should always be given to the questions of why, for whom, when, and how transitions to digital systems take place.

66. And even where detailed cost estimates are provided, this is an area in which accuracy seems difficult to achieve. Helen Margetts has observed that in the United Kingdom, for example, “[t]echnology and the public sector have rarely been happy

¹¹¹ “In our research with civil society groups ... concerns about stigmatisation and feelings of being targeted were more prominent than privacy concerns per se.” Data Justice Lab, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/UniversityCardiff.pdf>.

¹¹² Cf Foucault’s analysis of Panoptic systems that could “be used as a machine to carry out experiments, to alter behaviour, to train and correct individuals”. Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (1991), p. 203.

bedfellows” and “every government technology project seems doomed to arrive late, underperform and come in over budget.”¹¹³ Another example is the Aadhaar system in India which is said to have lacked a proper cost-benefit analysis prior to implementation¹¹⁴ and in relation to which there has been great disagreement as to the post hoc assessment of costs and benefits.¹¹⁵

G. The role of the private sector

67. Two consistent themes of this report have been the reluctance of many governments to regulate the activities of technology companies, and the strong resistance of those companies to taking any systematic account of human rights considerations. The fact that this leads to many large technology corporations operating in an almost human rights free-zone is further exacerbated by the extent to which the private sector is taking a leading role in designing, constructing, and even operating significant parts of the digital welfare state.¹¹⁶

68. Among well-known examples are the involvement of Net 1 subsidiary Cash Paymaster Services (CPS), MasterCard and Grindrod Bank in the distribution of social grants linked to South Africa’s biometric identification system, the roles played by Indue and Visa in the Cashless Debit Card trials in Australia, and IBM’s involvement in Ontario’s Social Assistance Management System. Submissions to the Special Rapporteur have also drawn attention to the increasing role of the private sector in the German market for public administration software used for unemployment services, social and youth welfare;¹¹⁷ and outsourcing by United Kingdom local authorities to private companies in the area of social protection.¹¹⁸ In contrast, various submissions point to the deliberate choice by governments involved *not* to rely on private actors to play key roles in the welfare state.¹¹⁹

69. The Special Rapporteur has addressed elsewhere the issues arising out of the privatization of public services more generally.¹²⁰ But in relation to social protection services there is a deeply problematic lack of information about the precise role and responsibility of private actors in proposing, developing and operating digital technologies in welfare states around the world. This lack of transparency has a range of causes, from gaps in freedom of information laws, confidentiality clauses, and intellectual property protections, through a failure on the part of legislatures and executives to require transparency, to a general lack of investigation of these practices by oversight bodies and

¹¹³ <https://theconversation.com/back-to-the-bad-old-days-as-civil-service-infighting-threatens-uks-only-hope-for-digital-government-47683>.

¹¹⁴ National Law University Delhi, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/NationalLawUniversityDelhi.pdf>.

¹¹⁵ Reetika Khera, ‘A ‘Cost-benefit’ Analysis of UID’, *Economic and Political Weekly*, Vol. 48, No. 5 (2 February, 2013), p. 13-15; <https://www.iisd.org/gsi/subsidy-watch-blog/estimating-impact-indias-aadhaar-scheme-lpg-subsidy-expenditure>; <https://economictimes.indiatimes.com/blogs/et-commentary/aadhaars-11-bn-question/>; <https://thewire.in/economy/the-curious-case-of-the-world-bank-and-aadhaar-savings>; and <https://qz.com/india/1519209/why-india-cant-cite-world-bank-to-brag-about-aadhaar/>.

¹¹⁶ Government of Ireland, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/Ireland.pdf>; Government of Estonia, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/Estonia.docx>; Submission to the Special Rapporteur by the Government of Croatia.

¹¹⁷ AlgorithmWatch, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/AlgorithmWatch.pdf>.

¹¹⁸ Data Justice Lab, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/UniversityCardiff.pdf>.

¹¹⁹ University of Auckland, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/UniversityAuckland.docx>; Submission to the Special Rapporteur by the Government of Greece; Submission to the Special Rapporteur by the Government of Argentina.

¹²⁰ A/73/396 (2018).

the media.¹²¹ The absence of information seriously impedes efforts to hold governments and private actors accountable.

H. Accountability mechanisms

70. Many of the programs used to promote the digital welfare state have been designed by the very same companies that are so deeply resistant to abiding by human rights standards. Moreover those companies and their affiliates are increasingly relied upon to design and implement key parts of the actual welfare programs. It is thus evident that the starting point for efforts to ensure human rights-compatible digital welfare states outcomes is to ensure through governmental regulation that technology companies are legally required to respect applicable international human rights standards.¹²²

IV. Conclusions

71. There is no shortage of analyses warning of the dangers for human rights of various manifestations of digital technology and especially artificial intelligence. But these studies focus overwhelmingly on the traditional civil and political rights such as the right to privacy, non-discrimination, fair trial rights, and the right to freedom of expression and information. With a handful of exceptions, none has adequately captured the full array of threats represented by the emergence of the digital welfare state. The vast majority of states spend very large amounts of money on different forms of social protection, or welfare, and the allure of digital systems that offer major cost savings along with personnel reductions, greater efficiency, and fraud reduction, not to mention the kudos associated with being at the technological cutting edge, is irresistible. There is little doubt that the future of welfare will be integrally linked to digitization and the application of AI.

72. But as humankind moves, perhaps inexorably, towards the digital welfare future it needs to alter course significantly and rapidly to avoid stumbling zombie-like into a digital welfare dystopia. Such a future would be one in which: unrestricted data matching is used to expose and punish the slightest irregularities in the record of welfare beneficiaries (while assiduously avoiding such measures in relation to the well-off); evermore refined surveillance options enable around the clock monitoring of beneficiaries; conditions are imposed on recipients that undermine individual autonomy and choice in relation to sexual and reproductive choices, and in relation to food, alcohol and drugs and much else; and highly punitive sanctions are able to be imposed on those who step out of line.

73. It will reasonably be objected that this report is unbalanced, or one-sided, because the dominant focus is on the risks rather than on the many advantages potentially flowing from the digital welfare state. The justification is simple. There are a great many cheerleaders extolling the benefits, but all too few counselling sober reflection on the downsides. Rather than seeking to summarize the analysis above, a number of additional observations are in order.

74. First, digital welfare state technologies are not the inevitable result of ‘scientific’ progress, but instead reflect political choices made by humans. Assuming

¹²¹ AlgorithmWatch, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/AlgorithmWatch.pdf>; Privacy International, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/PrivacyInternational.pdf>; Irish Council for Civil Liberties, at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/IrishCouncilCivilLiberties.pdf>.
¹²² See Yeung et al, above; Paul Nemitz, ‘Constitutional Democracy and Technology in the Age of Artificial Intelligence’, *Philosophical Transactions*, A 376 (2018); and Karen Yeung, ‘A study of the implications of advanced digital technologies (including AI systems) for the concept of responsibility within a human rights framework’, Council of Europe doc. MSI-AUT(2018)05 rev (22 May 2019).

that technology reflects pre-ordained or objectively rational and efficient outcomes risks abandoning human rights principles along with democratic decision-making.

75. Second, if the logic of the market is consistently permitted to prevail it inevitably disregards human rights considerations and imposes “externalities on society, for example when AI systems engage in bias and discrimination ... and increasingly reduce human autonomy”.¹²³

76. Third, the values underpinning and shaping the new technologies are unavoidably skewed by the fact that there is “a diversity crisis in the AI sector across gender and race”.¹²⁴ Those designing AI systems in general, as well as those focused on the welfare state are overwhelmingly white, male, well-off, and from the Global North. No matter how committed they might be to certain values, the assumptions and choices made in shaping the digital welfare state will reflect certain perspectives and life experiences. The way to counteract these biases and to ensure that human rights considerations are adequately taken into account is to ensure that the “practices underlying the creation, auditing, and maintenance of data” are subjected to very careful scrutiny.¹²⁵

77. Fourth, predictive analytics, algorithms and other forms of AI are highly likely to reproduce and exacerbate biases reflected in existing data and policies. In-built forms of discrimination can fatally undermine the right to social protection for key groups and individuals. There therefore needs to be a concerted effort to identify and counteract such biases in designing the digital welfare state. This in turn requires transparency, and broad-based inputs into policy-making processes. The public, and especially those directly affected by the welfare system, need to be able to understand and evaluate the policies that are buried deep within the algorithms.

78. Fifth, especially but not only in the Global North, the technology industry is heavily oriented towards designing and selling gadgets for the well-off such as driverless and flying cars and electronic personal assistants for multi-tasking businessmen [sic]. In the absence of fiscal incentives, government regulation, and political pressures, it will devote all too little attention to facilitating the creation of a welfare state that takes full account of the humanity and concerns of the less well-off in any society.

79. Sixth, to date astonishingly little attention has been paid to the ways in which new technologies might transform the welfare state for the better. Instead of obsessing about fraud, cost savings, sanctions, and market-driven definitions of efficiency, the starting point should be on how existing or even expanded welfare budgets could be transformed through technology to ensure a higher standard of living for the vulnerable and disadvantaged, to devise new ways of caring for those who have been left behind, and more effective techniques for addressing the needs of those who are struggling to enter or re-enter the labour market. That would be the real digital welfare state revolution.

¹²³ Anton Korinek, ‘Integrating Ethical Values and Economic Value to Steer Progress in Artificial Intelligence’ (2019) p. 2, at <http://www.nber.org/papers/w26130>.

¹²⁴ Sarah West, Meredith Whittaker, and Kate Crawford, *Discriminating Systems: Gender, Race and Power in AI* (AI Now Institute, 2019) (Women make up “15% of AI research staff at Facebook and 10% at Google. ... [and] only 2.5% of Google’s workforce is black, while Facebook and Microsoft are each at 4%.”).

¹²⁵ Rashida Richardson, Jason M. Schultz, and Kate Crawford, ‘Dirty Data, Bad Predictions: How Civil Rights Violations Impact Police Data, Predictive Policing Systems, and Justice’, 94 *New York University Law Review* (2019) 192, at 225.

Vierenzeventigste sessie

Punt 72 (b) van de voorlopige agenda *

Bevordering en bescherming van mensenrechten:

Mensenrechtenvraagstukken, inclusief alternatieve benaderingen voor het verbeteren van de effectieve uitoefening van mensenrechten en fundamentele vrijheden

Verslag van de speciale rapporteur over extreme armoede en mensenrechten **

Nota van de secretaris-generaal

De secretaris-generaal heeft de eer het rapport van de

Speciaal rapporteur voor extreme armoede en mensenrechten, Philip Alston, ingediend in overeenstemming met

Resolutie 35/19 van de Mensenrechtenraad.

Overzicht

De digitale verzorgingsstaat is óf al een realiteit óf is in opkomst in velen landen over de hele wereld. In deze staten zijn systemen van sociale bescherming en bijstand steeds meer gedreven door digitale data en technologieën die worden gebruikt om te automatiseren, voorspellen, identificeren, bewaken, detecteren, richten en bestraffen. Dit rapport erkent het onweerstaanbare attracties voor regeringen om in deze richting te bewegen, maar waarschuwt dat er een groot risico bestaat op strompelend zombie-achtig in een digitale welzijnsdystopie. Het stelt dat Big Tech actief is in een bijna mensenrechtenvrije zone, en dat dit vooral problematisch is wanneer het privé is sector neemt een leidende rol in het ontwerpen, bouwen en zelfs aanzienlijk opereren delen van de digitale verzorgingsstaat. Het rapport beveelt dat aan in plaats van geobsedeerd te zijn door fraude, kostenbesparingen, sancties en marktgestuurde definities van efficiëntie, het uitgangspunt moet gaan over hoe welzijnsbudgetten kunnen worden getransformeerd door middel van technologie om een hogere levensstandaard voor de kwetsbaren en kansarmen.

A / 74/48037

Advance Unedited Version

Verdeling: Algemeen

11 oktober 2019

Origineel: Engels

A / 74/48037

2

Inhoud

Bladzijde

I. inleiding	3
II. Gebruik van digitale technologieën in de verzorgingsstaat	5
A. Identiteitsverificatie	5
B. Geschiktheidsbeoordeling	7
Berekening van de bijstandsuitkering en betalingen	8
D. Fraudepreventie en -opsporing	8
E. Risicoscore en classificatie van behoeften	9
F. Communicatie tussen welzijnsautoriteiten en begunstigden	9

III. Digitale technologieën laten werken voor sociale bescherming	10
A. Mensenrechten serieus nemen en dienovereenkomstig reguleren	11
B. Zorgen voor wettigheid en transparantie	12
C. Bevordering van digitale gelijkheid	13
D. Bescherming van economische en sociale rechten in de digitale verzorgingsstaat	14
E. Bescherming van burgerrechten en politieke rechten in de digitale welvaartsstaat	15
F. Verzet tegen de onvermijdelijkheid van een toekomst die alleen digitaal is	17
G. De rol van de particuliere sector	18
H. Verantwoordingsmechanismen	18
IV. Conclusies	19

A / 74/48037

3

I. Inleiding 1

1.

Het tijdperk van digitaal bestuur staat voor de deur. In landen met hoge en middeninkomens, elektronisch stemmen, technologiegestuurde bewaking en controle, ook via gezichtsbehandeling herkenningssystemen, op algoritmen gebaseerde voorspellende politiezorg, de digitalisering van justitie en immigratiesystemen, online indiening van belastingaangiften en betalingen, en vele andere vormen van elektronische interacties tussen burgers en verschillende overheidsniveaus de norm. En in landen met lagere inkomens zijn nationale systemen voor biometrische identificatie dat wel de basis leggen voor vergelijkbare ontwikkelingen, vooral in te voorzien systemen sociale bescherming, of 'welzijn', om een verkorte term te gebruiken. 2

2.

Betere sociale voorzieningen, samen met verbeterde veiligheid, zijn stevast een van de belangrijkste doelen die worden ingeroepen om de diepgaande maatschappelijke transformaties en enorme uitgaven te rechtvaardigen die betrokken zijn bij het verhuizen van de hele bevolking van een land, niet alleen naar een staatsburger uniek biometrisch identiteitskaartsysteem maar op gekoppelde gecentraliseerde systemen die een breed scala aan overheidsdiensten en de levering van goederen, variërend van voedsel en onderwijs aan gezondheidszorg en speciale diensten voor ouderen of mensen met een handicap.

3.

Het resultaat is de opkomst van de 'digitale welvaartsstaat' in veel landen over de hele wereldwereldbol. 3 In deze staten worden systemen van sociale bescherming en bijstand in toenemende mate aangestuurd door digitale gegevens en technologieën die worden gebruikt om te automatiseren, voorspellen, identificeren, bewaken, detecteren, richten en straffen. Het proces wordt gewoonlijk 'digitale transformatie' genoemd, maar dit enigszins neutrale term mag niet worden toegestaan om de revolutionaire, politiek-gedreven, karakter van veel van dergelijke innovaties. Commentatoren hebben voorspeld "een toekomst in welke overheidsinstanties effectief wetten zouden kunnen maken met een robot", 4 en dat is duidelijk nieuwe vormen van bestuur zijn in opkomst die in hoge mate afhankelijk zijn van de verwerking van enorme hoeveelheden digitale gegevens uit alle beschikbare bronnen, gebruik voorspellende analyses om risico's te voorspellen, automatiseren besluitvorming en verwijder de discretie van menselijke besluitvormers. Op zo'n

wereld worden burgers steeds zichtbaarder voor hun regeringen, maar niet andersom in de omgeving van. 5

4.

Welzijn is een aantrekkelijk instappunt, niet alleen omdat het een groot deel van de nationale begroting of zo'n groot deel van de bevolking raakt, maar vanwege digitalisering kan worden gepresenteerd als een in wezen goedaardig initiatief. Dus bijvoorbeeld de United Kingdom De digitale strategie van Kingdom verkondigt dat het "de relatie tussen burgers en de staat", waardoor "meer macht in handen van de burger komt te staan en meer zijn inspielen op hun behoeften." In India de kernwaarden van de Unique Identification Authority van India omvatten: het faciliteren van goed bestuur, integriteit, inclusieve natievorming, een samenwerkingsbenadering, excellentie in diensten en transparantie en openheid.

5.

Met andere woorden, de omhelzing van de digitale verzorgingsstaat wordt gepresenteerd als een altruïstische en nobele onderneming die is ontworpen om ervoor te zorgen dat burgers profiteren van nieuwe technologieën,

ervaar een efficiëntere overheid en geniet van een hoger welzijnsniveau. Vaak, de digitalisering van socialezekerheidsstelsels ging echter gepaard met een sterke vermindering van het aantal het algemene welzijnsbudget, een vernauwing van de pool van begunstigden, de eliminatie van sommige diensten, de introductie van veeleisende en indringende vormen van conditionaliteit, het nastreven van doelen voor gedragsverandering, het opleggen van strengere sanctieregimes, en a

1 Dit rapport is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met Christiaan van Veen, directeur Digital Welfare States and Human Rights Project, aan de New York University School of Law.

2 Hoewel welzijn vaak als pejoratieve term wordt gebruikt, wordt het in dit rapport in positieve zin gebruikt en is dat ook zo

synoniem met het doel van sociale bescherming zoals weerspiegeld in de sociale beschermingsvloer van de IAO initiatief en vergelijkbare benaderingen. Zie in het algemeen David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (2016).

3 Philip Alston en Christiaan van Veen, 'Hoe de verzorgingsstaat van Groot-Brittannië is overgenomen door schimmige

tech consultants', *The Guardian*, 27 juni 2019.

4 Cary Coglianese en David Lehr, 'Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era', *Georgetown Law Journal* (deel 105, 2017), p. 1147.

5 Vergelijk Foucaults beschrijving van panoptische systemen waarbij de onder toezicht staande systemen worden

zonder ooit te zien". Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (1977), p. 202.

A / 74/48037

4

volledige omkering van het traditionele idee dat de staat verantwoording moet afleggen aan de individuueel.

6.

Deze andere resultaten worden gepromoot in naam van efficiëntie, doelgerichtheid, het stimuleren van werk, het uitbannen van fraude, het versterken van de verantwoordelijkheid, het aanmoedigen van individuen autonomie en inspielen op de vereisten van begrotingsconsolidatie. Door het een beroep op wat vaak ideologisch geladen termen zijn, is neoliberaal economisch beleid naadloos opgeslokt in wat wordt gepresenteerd als baanbrekende welzijnshervormingen, die op hun beurt worden vaak gefaciliteerd, gerechtvaardigd en afgeschermd door nieuwe digitale technologieën. Hoewel de laatste

worden gepresenteerd als 'wetenschappelijk' en neutraal, ze kunnen waarden en aannames weerspiegelen staan ver verwijderd van, en kunnen in tegenspraak zijn met, de principes van mensenrechten. In bovendien, vanwege de relatieve ontbering en machteloosheid van veel bijstandsontvangers, er worden voorwaarden, eisen en vormen van opdringerigheid opgelegd die er nooit zouden zijn geweest geaccepteerd als ze in plaats daarvan waren getest in programma's die van toepassing waren op welgestelde leden van de gemeenschap.

7.

Ondanks de enorme inzet die ermee gemoeid is, niet alleen voor miljoenen individuen, maar ook voor samenlevingen als geheel, hebben deze problemen, op een paar opmerkelijke uitzonderingen na, 6 opmerkelijk tot gevolg gehad

weinig aandacht. De reguliere technische gemeenschap werd geleid door officiële pre-beroepen met efficiëntie, budgetbesparing en fraudedetectie. De welzijnsgemeenschap heeft de neiging om de technologische dimensies los te zien van de beleidsontwikkelingen, in plaats van integraal met elkaar verbonden te zijn. En degenen in de betrokken mensenrechtengemeenschap met technologie zijn begrijpelijkerwijs in plaats daarvan gericht op zaken als de opkomst van de bewakingsstaat, de potentieel fatale ondermijning van de privacy, de zeer discriminerende impact van veel algoritmen, en de gevolgen van het opkomende regime van surveillance kapitalisme.

8.

Maar de dreiging van een digitale dystopie is vooral significant met betrekking tot de opkomende digitale welvaartsstaat. Dit rapport heeft tot doel de verwaarlozing van deze problemen te verhelpen

datum door een systematisch overzicht te geven van de manieren waarop digitale technologieën worden gebruikt in

de verzorgingsstaat en hun implicaties voor de mensenrechten. Het besluit met een oproep tot het regulering van digitale technologieën, waaronder kunstmatige intelligentie, om naleving te waarborgen met mensenrechten, en voor een heroverweging van de positieve manieren waarop de digitale welvaart de staat zou een kracht kunnen zijn voor de totstandkoming van sterk verbeterde systemen van sociale bescherming.

9.

Het rapport bouwt gedeeltelijk voort op landenrapporten van de speciale rapporteur over bezoeken aan de Verenigde Staten in 2017 en het Verenigd Koninkrijk in 2018, die de aandacht vestigden op de toenemend gebruik van digitale technologieën in socialebeschermingsstelsels. Bij het opstellen van het rapport de speciale rapporteur heeft overleg gepleegd met vertegenwoordigers van verschillende digitale rechtengroepen,

vooraanstaande wetenschappers en andere belanghebbenden, eerst tijdens een bijeenkomst georganiseerd door de digitale vrijheid

Fonds in Berlijn in februari 2019, en vervolgens bij een ander gesponsord door het Centrum voor Informatietechnologiebeleid aan de Princeton University in april 2019. 7 Daarnaast is er een formeel

De oproep tot het indienen van bijdragen resulteerde in ongeveer 60 inzendingen uit 34 landen, waarvan 8 waaronder 22

regeringen, evenals internationale en nationale maatschappelijke organisaties, National Mensenrechteninstellingen, academici en individuen. Terwijl het onmogelijk is om recht te doen op deze rijke en gedetailleerde inzendingen in zo'n noodzakelijk beknopt rapport, de Special De rapporteur heeft ze elektronisch beschikbaar gesteld 9 en zal ze blijven analyseren in het context van de lopende werkzaamheden aan de digitale welvaartsstaat. 10

6 Voor baanbrekend werk over de impact van digitale technologieën op met name de Amerikaanse verzorgingsstaat

over de armste individuen in het systeem, zie Virginia Eubanks, *Automating Inequality* (2018). Zien ook Cathy O'Neil, *Weapons of Math Destruction* (2016) en Khiara Bridges, *The Poverty of Privacy Rechten* (2017).

7 <https://www.princeton.edu/news/2019/04/18/panelists-tell-un-expert-art-artificial-intelligence-offers-beloofte-en-gevaar-sociaal>.

8 Van: Argentinië, Australië, Oostenrijk, Azerbeidzjan, Brazilië, Chili, Kroatië, Egypte, El Salvador, Estland, Duitsland, Griekenland, Guatemala, India, Italië, Ierland, Kazachstan, Libanon, Mexico, Nicaragua, Nigeria, Nederland, Nieuw-zeeland, Oman, Pakistan, Filippijnen, Polen, Qatar, Russische Federatie, Senegal, Zuid-Afrika, Zwitserland, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

9 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SubmissionsGADigitalTechnology.aspx>.

10 <https://chrgj.org/people/christiaan-van-veen/>.

A / 74/48037

5

II. Gebruik van digitale technologieën in de verzorgingsstaat

10.

Op basis van de vele ontvangen inzendingen en op basis van verschillende casestudy's aangepakt in de literatuur, is het mogelijk om verschillende manieren en verschillende stadia in de welzijnscontext, waarin digitale innovatie het meest prominent is gebruikt.

A. Identiteitsverificatie

11.

De wettelijke identiteit van elke persoon vaststellen, ook door middel van geboorteregistratie, door het jaar 2030 is het doel van Sustainable Development Goal (SDG) 16.9. Een verifieerbaar identiteit is essentieel voor het aanvragen van uitkeringen, het vaststellen van rechten, het ontvangen van uitkeringen,

en in beroep gaan tegen ontkenning. Voor de overheid of andere aanbieder wordt duplicatie vermeden en fraude, het vergemakkelijkt nauwkeurige targeting, en het verhoogt de efficiëntie. Traditioneel papier en / of plastic documenten zijn gebruikt in vormen zoals geboorteakten, identiteitskaarten en paspoorten. Deze systemen functioneren redelijk goed in het grootste deel van het noorden, hoewel 21 miljoen volwassenen in de Verenigde Staten geen door de overheid uitgegeven identiteitsbewijs met foto hebben. 11

In het Globale Zuiden, 502 miljoen mensen in Sub-Sahara Afrika en 357 miljoen in Zuid Azië heeft geen officiële identificatie. 12 In Liberia bijvoorbeeld staat de geboorteaangifte op slechts 5 procent en nationale identiteitskaarten werden pas in 2015 ingevoerd. 13

12.

In reactie, de Wereldbank, regionale ontwikkelingsorganisaties en bilateraal donoren hebben nieuwe programma's gelanceerd om de toegang tot identiteitsdocumenten te bevorderen. Met name,

De campagne 'ID4D' (Identification for Development) 14 van de Wereldbank is sterk gefocust over het promoten van digitale technologieën als de belangrijkste oplossing. Dit staat expliciet vermeld in het 'Principles on Identification for Sustainable Development', die wijdverspreid zijn onderschreven, ook door MasterCard. 15

13.

De principes erkennen dat er zowel voor- als nadelen aan verbonden zijn. Op de positieve kant, er wordt beweerd dat digitale technologie "enorme besparingen kan opleveren voor burgers, overheden en bedrijven door transactiekosten te verlagen, efficiëntie te verhogen en het stimuleren van innovatie bij het leveren van diensten, met name aan de armsten en meest kansarmen groepen in de samenleving". 16 Digitale identiteitssystemen kunnen ook "het bestuur verbeteren, de financiële middelen stimuleren

inclusie, genderongelijkheid verminderen door vrouwen en meisjes mondiger te maken en de toegang te vergroten

aan gezondheidsdiensten en sociale vangnetten voor de armen". 17

14.

Maar naast dit indrukwekkende en inmiddels bekende verkooppraatje, de Principles, and soortgelijke documenten 18 erkennen ook mogelijke nadelen, variërend van politieke weerslag tot zorgen over privacy en (cyber) veiligheid. Oplossingen om met die risico's om te gaan zijn vaak beide technologisch of de vorm aannemen van soft law-normen. Een vergelijkbaar United States Agency for International Development (USAID) document roept op tot "open source oplossingen" en het ontwikkelen van goede "praktijken voor gegevensprivacy" om de relevante problemen op te lossen. Terwijl de

World Bank Principles verwijzen naar geïsoleerde mensenrechtenprincipes zoals artikel 7 van de 11 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/PrivacyInternational.pdf>

12 USAID, 'Identity in a Digital Age' (2017), p. 8.

13 Bronwen Manby, *Burgerschap in Afrika* (2018), p. 3.

14 <https://id4d.worldbank.org/>

15 Wereldbank en Centrum voor wereldwijde ontwikkeling, 'Principles on Identification for Sustainable Development: Toward the Digital Age', februari 2017, bij <http://documents.worldbank.org/curated/en/213581486378184357/pdf/Principles-on-identification-voor-duurzame-ontwikkeling-naar-het-digitale-tijdperk.pdf>

16 Wereldbank en Centrum voor wereldwijde ontwikkeling, 'Principles on Identification for Sustainable Development: Toward the Digital Age', februari 2017, p. 5, verkrijgbaar bij:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/213581486378184357/pdf/Principles-on-identification-voor-duurzame-ontwikkeling-naar-het-digitale-tijdperk.pdf>;

17 Id.

18 USAID, 'Identity in a Digital Age' (2017); McKinsey, 'Digital Identification: A Key to Inclusive Groei', januari 2019, om <https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/innovation/the%20value%20of%20digital%20id%20voor%20de%20global%20economy%20en%20society/digital-id-a-key-to-inclusieve-groei-januari%202019.ashx>

A / 74/48037

6

Verdrag inzake de rechten van het kind, vertrouwen ze primair op de noodzaak om een interoperabel systeem met gebruikmaking van open standaarden en bescherming van 'privacy door systeemontwerp'.

15.

Het grootste biometrische identificatiesysteem ter wereld is Aadhaar in India, dat een 12-cijferig uniek identificatienummer dat wordt toegekend aan inwoners van India. Het bevat beide demografische gegevens en biometrische informatie, waaronder een irisscan, een foto en vingerafdrukken. Het is gebruikt om de identiteit van ontvangers van uitkeringen en subsidies te verifiëren en is nu verplicht om toegang te krijgen die sociale rechten. 19 Het werd voor het eerst geïntroduceerd in 2009 en omvat nu meer dan 1,2 miljard euro mensen, 20

en is enthousiast gesteund door de internationale ontwikkeling gemeenschap. 21 De Wereldbank heeft het geprezen voor 'het overwinnen van complexe informatie problemen, [waardoor] bereidwillige regeringen [helpen] om de inclusie van kansarmen te bevorderen groepen", 22 en heeft enthousiast andere regeringen aangemoedigd om te leren van de ervaring hebben 23 en meer dan 20 landen naar verluidt belangstelling getoond voor navolging Aadhaar. 24

16.

Toch blijft het in eigen land controversieel. Critici zijn naar verluidt geweest geïntimideerd en in de gaten gehouden vanwege hun verzet, 25 en de regeling is bekritiseerd het onnodig verzamelen van biometrische informatie vanwege ernstige tekortkomingen in de wetgeving toezicht, functiekruip, het vergemakkelijken van bewaking en andere inbreuken op het recht op privacy, waardoor cyberveiligheidsproblemen worden verergerd en belemmeringen ontstaan voor de toegang tot een reeks

sociale rechten. 26

17.

In 2018 bekrachtigde het Hooggerechtshof van India in een historische uitspraak van 1448 pagina's die van Aadhar grondwettigheid, zij het met enkele voorbehouden. De rechtbank leek het gebruik van biometrie te bekijken identificatietechnologie in de context van het verstrekken van uitkeringen als legitiem, proportioneel en zelfs onvermijdelijk. In een verzorgingsstaat is het doel van Aadhaar om die voordelen te verzekeren het bereiken van de beoogde begunstigde was "natuurlijk een legitiem staatsdoel". 27 Bij het balanceren van de

rechten op sociale zekerheid en privacy, oordeelde de rechtbank dat het registreren van biometrische gegevens

vertegenwoordigde een 'minimale' toegang tot privacyrechten, 28 en ging zelfs zo ver om te karakteriseren Aadhaar als "een essentieel instrument om goed bestuur in een sociale welvaartsstaat te waarborgen". 29 Maar de

De uitspraak van het Hooggerechtshof heeft blijkbaar geen einde gemaakt aan de controverse rond de regeling. 30

18.

In 2019 had Kenia al zijn burgers nodig, ook degenen die in het buitenland woonden, en zo vreemdelingen en vluchtelingen in het land, ouder dan 6 jaar, om een identiteitsbewijs te verkrijgen in om toegang te krijgen tot overheidsdiensten, inclusief sociale uitkeringen. 31 Dit betrof het verstrekken van biometrische gegevens inclusief vingerafdrukken, handgeometrie, oorlelgeometrie, netvlies en iris patronen, stemgolven en DNA in digitale vorm. In reactie op een zaak waarin wordt beweerd dat dit

Het Huduma Namba-programma schond de rechten op privacy, gelijkheid, non-discriminatie en publieke inspraak, vaardigde de High Court een voorlopige beschikking uit die de registratie toestond 19 Zie bijvoorbeeld Center for Communication Governance at National Law University Delhi, op <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/NationalLawUniversityDelhi.pdf>.

20 <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/national-population-register-to-include-aadhaar-details / Articleshow / 70528850.cms? from = mdr>.

21 Jeanette Rodrigues, 'India ID Programme wint lof van de Wereldbank ondanks' Big Brother 'Fears', 15 Maart 2017, beschikbaar via: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-15/india-id-programma-wint-wereldbank-lof-temidden-grote-broer-angsten>.

22 Wereldbank, *World Development Report 2016*, p. 2.

23 <https://www.livemint.com/Politics/UEQ9o8Eo8RiaAaNNMyLbEK/Aadhaar-goes-global-finds-takers-in-Rusland-en-Afrika.html>.

24 <https://factordaily.com/aadhaar-india-stack-export/>.

25 <https://www.reuters.com/article/us-india-aadhaar-breach/critics-of-indias-id-card-project-say-they-zijn-geïntimideerd-onder-surveillance-idUSKBN1FX0H0>

26 Indiening bij de speciale rapporteur door de National Law University, Delhi.

27 Hooggerechtshof van India, schriftelijke petitie (civiel) nr. 494 van 2012, p. 341.

28 Id., P. 377

29 Id., P. 553.

30 <https://www.nytimes.com/2018/09/26/technology/india-id-aadhaar-supreme-court.html>.

31 Amnesty International, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/AmnestyInternational.pdf>.

A / 74/48037

7

proces om door te gaan, maar op vrijwillige basis en op basis van de uitbetaling van overheidsdiensten en -uitkeringen konden niet afhankelijk worden gesteld van deelname.

Vervolgens is de registratie in een stroomversnelling gekomen, ongeveer tweederde van de bevolking geregistreerd, 32 en de regering dreigt naar verluidt ongeregistreerde uit te sluiten individuen van toegang tot voordelen of het recht om te stemmen. 33

19.

In Zuid-Afrika distribueert de South African Social Security Agency (SASSA)

premievrije en inkomensafhankelijke sociale uitkeringen aan ongeveer een derde van de bevolking, inclusief bijvoorbeeld subsidies voor kinderalimentatie, voor gepensioneerden en voor personen met handicaps. 34 In 2012 sloot SASSA een contract met het bedrijf Cash Paymaster Services

(CPS), een dochteronderneming van Net1, om de subsidies te verstrekken. 35 CPS geregistreerde begunstigden door

het verzamelen van hun biometrische informatie (vingerafdrukken en, oorspronkelijk, spraakopnames) en begunstigden kregen MasterCard-betaalpassen met biometrische functionaliteit en een gekoppelde

bankrekening door Net1 en Grindrod Bank in samenwerking met SASSA. 36 Na veel

controverse rond de aanbesteding aan CPS, de vergoedingen die door CPS in rekening worden gebracht, inhoudingen op

sociale uitkeringen op deze accounts, evenals privacykwesties rond de verwerking van

kaarthoudergegevens heeft SASSA in 2018 van aanbieder gewisseld door een samenwerking aan te gaan met de

Zuid-Afrikaans postkantoor (SAPO). SASSA en SAPO zullen nieuwe biometrische kaarten leveren.

De omschakeling van CPS naar SAPO is complex geweest en heeft geleid tot vragen over effectief toegang tot sociale beurzen door begunstigden in Zuid-Afrika. 37

20.

Er kunnen nog veel andere voorbeelden worden gegeven van landen die digitale identiteit gebruiken of verkennen

systemen, waaronder Argentinië, 38 Bangladesh, 39 Chili, 40 Ierland, Jamaica, 41 Maleisië, 42 de Filippijnen, 43 en de Verenigde Staten. 44

B. Geschiktheidsbeoordeling

21.

Geautomatiseerde programma's worden in veel landen steeds vaker gebruikt om te beoordelen of ze in aanmerking komen.

Een bijzonder leerzaam geval was de automatisering van subsidiabiliteitsbeslissingen in Ontario in 2014 via het Social Assistance Management System (SAMS) dat vertrouwd op Cúram, a aanpasbaar standaard IBM-softwarepakket, ook gebruikt in welzijnsprogramma's in Canada, de Verenigde Staten, Duitsland, Australië en Nieuw-Zeeland. 45

22.

In 2015 rapporteerde de Auditor-generaal van Ontario 1.132 gevallen van fouten met vaststelling van subsidiabiliteit en betalingsbedragen onder SAMS met betrekking tot ongeveer \$ 140 miljoen. De totale uitgaven aan SAMS bedroegen eind 2015 \$ 290 miljoen. 46 Het nieuwe systeem leidde naar verluidt zaakmedewerkers om hun toevlucht te nemen tot uitvluchten om ervoor te zorgen dat de begunstigden eerlijk waren

32 Id.

33 <https://www.standardmedia.co.ke/article/2001334286/you-ll-miss-vital-services-without-huduma-namba>.

34 <https://www.dfa.co.za/news/budget2019-social-grants-to-increase-19404725>.

35 Black Sash, op <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/BlackSash.pdf>.

36 <https://newsroom.mastercard.com/press-releases/more-than-2-5-million-mastercard-debit-cards-uitgegeven-aan-sociale-begunstigden-in-zuid-afrika/> .

37 <https://citizen.co.za/business/1944057/post-office-set-to-take-over-cash-payments-from-cps/>.

38 Voorlegging aan de speciale rapporteur door de regering van Argentinië.

39 <https://privacyinternational.org/examples/2878/bangladesh-biometrics-needed-access-welfare-betaling>.

40 In Chili wordt gezichtsherkenningstechnologie gebruikt om schoolmaaltijden te bezorgen: Zie <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/PrivacyInternational.pdf>.

41 <https://opm.gov.jm/portfolios/national-identification-system/>.

42 <https://www.opengovasia.com/malaysias-digital-id-project-to-be-finalised-by-2019/>.

43 <https://psa.gov.ph/philsys>.

44 Zie bijvoorbeeld het gebruik van digitale technologieën in het CalWORKs-programma in Californië, het Verenigd Koninkrijk Staten, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/HumanRightsWatch.pdf>.

45 Voorlegging aan de speciale rapporteur door Human Rights Watch, verkrijgbaar bij:

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/HumanRightsWatch.pdf>.

46 *Jaarverslag 2015 van het Office of the Auditor General of Ontario* , p. 475

A / 74/48037

8

behandeld, beslissingen genomen die zeer moeilijk te begrijpen waren, en aanzienlijk extra werk gecreëerd voor personeel. 47

C. Berekening van de bijstandsuitkering en betalingen

23.

Het berekenen en uitbetalen van uitkeringen gebeurt steeds vaker digitaal technologieën zonder de betrokkenheid van caseworkers en andere menselijke besluitvormers. Hoewel dergelijke systemen veel potentiële voordelen bieden, ontving de Speciale Rapporteur ook informatie over prominente voorbeelden van systeemfouten of storingen die tot grote problemen voor grote aantallen begunstigden. Deze omvatten het 'Robodebt'-fiasco in Australië, 48 het Real Time Information-systeem in het Verenigd Koninkrijk, 49 en de SAMS systeem in Canada.

24.

Ook worden in toenemende mate elektronische betaalpassen of pinpassen uitgegeven aan welzijnszorg ontvangers. Informatie verstrekt aan de Speciale Rapporteur met betrekking tot dergelijke programma's in Nieuw-Zeeland, Australië en Zuid-Afrika laten zeer vergelijkbare problemen zien. Ten eerste, begunstigden ondervinden vaak moeilijkheden om toegang te krijgen tot en volledig gebruik te maken van hun recht op sociale zekerheid. 50 Ten tweede, wanneer dergelijke kaarten duidelijk herkenbaar zijn als welzijnsgerelateerd, hebben gebruikers gevoelens geuit

van machteloosheid, verlegenheid en schaamte, 51 een probleem verergerde toen de gebruikers komen uit gemeenschappen die lang gewend zijn aan uitsluiting. 52 Ten derde maken elektronische kaarten mogelijk

monitoring en bewaking van gedragsgegevens door welzijnsautoriteiten en particuliere actoren, waardoor belangrijke mensenrechtenkwesies worden opgeworpen. 53

25.

Ten vierde, de uitbesteding van de uitgifte en administratie van elektronische kaarten aan particuliere bedrijven hebben geleid tot problemen zoals het aanmoedigen van gebruikers om ervoor te betalen

commerciële financiële producten en het opleggen van gebruikersvergoedingen. 54 Meer in het algemeen het ethos

rond dergelijke kaarten heeft vaak stereotypen weerspiegeld, zoals de financiële onbetrouwbaarheid en irrationaliteit van mensen die in armoede leven.

D. Fraudepreventie en -opsporing

26.

Fraude en fouten in socialezekerheidsstelsels kunnen in potentie zeer grote sommen geld met zich meebrengen

en zijn lange tijd een grote zorg geweest voor regeringen. Het is dus niet verwonderlijk dat veel van de geïntroduceerde digitale bijstandssystemen zijn ontworpen met een bijzonder nadruk op het vermogen om gegevens uit verschillende bronnen te matchen om misleiding aan het licht te brengen

en onregelmatigheden bij bijstandsaanvragers. Niettemin, bewijs uit het land

missies ondernomen door de speciale rapporteur, 55 samen met andere onderzochte gevallen, 56 suggereert dat de omvang van deze problemen vaak wordt overschat en dat dat ook zo is

soms een volstrekt onevenredige focus op deze specifieke dimensie van het complex

welzijnsvergelijking. Afbeeldingen van zogenaamd volkomen onverdiende individuen die grote

Uitkeringen van overheidsuitkeringen, zoals Ronald Reagan's 'welfare queen' trope, duren lang

47 Jennifer Raso, 'Displacement as Regulation: New Regulatory Technologies and Front Line Decision Making in Ontario Works', *Canadian Journal of Law and Society*, Vol. 32, (2017) 75.

48 Terry Carney, 'The New Digital Future for Welfare: Debts Without Legal Proofs or Moral

Autoriteit?', *UNSW Law Journal Forum* (maart 2018) p. 1; Verslag van de waarnemend Gemenebest

Ombudsman, Richard Glenn, 'Centrelink's geautomatiseerde systeem voor incasso en invordering', april 2017, p. 7-8; Indiening bij de speciale rapporteur door Monash University.

49 Verklaring over bezoek aan het Verenigd Koninkrijk, 16 november 2018, op:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23881&LangID=E>.

50 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/GriffithUniversity.docx>.

51 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/NicoleNaujokas.docx>.

52 <https://www.theguardian.com/australia-news/2017/jan/09/ration-days-again-cashless-welfare-card-ontsteekt-schaamte>.

53 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/UniversityAuckland.docx>.

54 <http://theconversation.com/the-real-risks-behind-south-africas-social-grant-payment-crisis-73224>

55 Verklaring over bezoek aan het Verenigd Koninkrijk, door professor Philip Alston, Special van de Verenigde Naties

Rapporteur over extreme armoede en mensenrechten, 16 november 2018, beschikbaar op:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23881&LangID=E>.

56 Zie de SyRI-zaak uit Nederland, n86 hieronder.

A / 74/48037

9

gebruikt door conservatieve politici om het concept van sociale bescherming in diskrediet te brengen. De risico is dat de digitale verzorgingsstaat eindeloze mogelijkheden biedt om toezicht te houden en het binnendringen van nieuwe en zeer problematische hoogten.

E. Risicoscore en classificatie van behoeften

27.

Risicoberekening vormt onvermijdelijk de kern van het ontwerp van sociale en digitale socialezekerheidsstelsels

technologieën kunnen in dit opzicht een zeer hoog niveau van verfijning bereiken. In aanvulling op

fraudeopsporing en -preventie, kinderscherming is een belangrijk aandachtspunt op dit gebied, zoals geïllustreerd door voorbeelden uit landen zo divers als de Verenigde Staten, 57 Nieuw-Zeeland, 58 de Verenigd Koninkrijk, 59 en Denemarken. 60 regeringen hebben deze technieken ook toegepast op bepalen of en op welk niveau werkloosheidsbijstand wordt verleend. EEN prominente dergelijke regeling in Polen werd als ongrondwettelijk beschouwd, 61 maar op een algoritme gebaseerd

systeem in Oostenrijk blijft werkloze werkzoekenden categoriseren om de steun te bepalen ze zullen ontvangen van jobcenters van de overheid. 62

28. Veel andere gebieden van de verzorgingsstaat zullen ook worden beïnvloed door nieuwe technologieën die worden gebruikt

om risico's te beoordelen en behoeften te classificeren. 63 Hoewel dergelijke benaderingen veel voordelen bieden, is het dat ook

belangrijk om rekening te houden met de problemen die kunnen optreden. Ten eerste zijn er veel problemen aan de orde

door de rechten van een individu te bepalen op basis van voorspellingen die zijn afgeleid van het gedrag van een algemene bevolkingsgroep. 64 Ten tweede, de werking van de technologieën en hoe ze komen tot een bepaalde score of classificatie is vaak geheim, waardoor het moeilijk vast te houden is regeringen en particuliere actoren om mogelijke schendingen van rechten te verantwoorden. 65 Ten derde, risico-

scoren en categorisering van de behoeften kunnen bestaande ongelijkheden versterken of verergeren en discriminatie. 66

57 Virginia Eubanks, *Automating Inequality* (2018); Alexandra Chouldechova et. al., 'A case study of algoritme-ondersteunde besluitvorming bij screeningbesluiten van hotline voor kindermishandeling', *Proceedings of*

Machine Learning Research 81: 1–15, 2018; <https://www.nytimes.com/2018/01/02/magazine/can-an-algoritme-vertel-wanneer-kinderen-in-gevaar-zijn.html>.

58 Philip Gillingham, 'Voorspellende risicomodellering om kindermishandeling te voorkomen: inzichten en Implications from Aotearoa / New Zealand', *Journal of Public Child Welfare* (Vol. 11, 2017), p. 150.

59 <https://www.theguardian.com/society/2018/sep/16/councils-use-377000-peoples-data-in-efforts-to-kindermishandeling-voorspellen> ; <https://www.communitycare.co.uk/2019/06/14/county-becomes-latest-authority-trial-voorspellende-algoritmes-childrens-social-work/>.

60 <https://foreignpolicy.com/2018/12/25/the-welfare-state-is-committing-suicide-by-artificial-intelligence/>.

61 Pools Hooggerechtshof, zaak K 53/16, 6 juni 2018, <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/10168-zarzadzanie-pomoca-kierowana-do-osob-bezrobotnych>.

62 EpicenterWorks, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/EpicenterWorks.pdf>

63 Zie bijvoorbeeld Data Justice Lab, 'Data Scores as Governance: Investigating use of citizen scoring in openbare diensten', december 2018.

64 University of Queensland, at

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/University_of_Queensland.pdf ;

en Data Justice Lab, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/UniversityCardiff.pdf>

("Gegevens op huishoudelijk en individueel niveau zijn afhankelijk van een fundamentele personalisatie van risico's, koppelen

risicofactoren voor individuele kenmerken en gedrag die kunnen leiden tot geïndividualiseerde reacties op sociale kwalen worden bevoorrecht boven collectieve en structurele reacties, zoals kwesties van ongelijkheid, armoede of racisme. ").

65 London School of Economics and Political Science, at

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/LSE.pdf> .

66 "Maar menselijke vooringenomenheid is ingebouwd in het voorspellende risicomodel." <https://www.wired.com/story/excerpt-from-automatisering-ongelijkheid/>.

F. Communicatie tussen welzijnsautoriteiten en begunstigden

29.

Mededelingen die voorheen persoonlijk, telefonisch of per brief plaatsvonden, zijn dat wel steeds vaker vervangen door online applicaties en interacties. Diverse inzendingen voor de speciale rapporteur noemde problemen met het universele kredietsysteem in de Verenigde Staten Koninkrijk, met inbegrip van problemen die verband houden met een gebrek aan internettoegang en / of digitale vaardigheden, 67 en

de mate waarin online portals verwarring kunnen veroorzaken en juridische beslissingen kunnen vertroebelen, waardoor het recht van eisers wordt ondermijnd om beslissingen te begrijpen en in beroep te gaan hun sociale rechten. 68 Soortgelijke kwesties werden ook aan de orde gesteld met betrekking tot andere landen, waaronder

Australië, 69 en Griekenland. 70

30.

Een ander probleem is de kans dat eenmaal het hele proces van aanmelding en het behoud van voordelen online wordt verplaatst, nodigt de situatie uit tot verdere digitale innovatie. In 2018 Zweden werd gedwongen om een complex digitaal systeem dat door de werkgelegenheid wordt gebruikt, om te keren

Service om te communiceren met werkzoekenden vanwege problemen die hebben geleid tot maar liefst 15% van

de beslissingen van het systeem zijn waarschijnlijk onjuist. 71

31.

Het Targeted Compliance Framework (TCF) van Australië vereist dat werkzoekenden interactie hebben met een digitaal dashboard om verplichte activiteiten te rapporteren en hun compliancestatus te controleren.

Het niet nakomen van een 'wederzijdse verplichting' kan automatisch, zonder tussenkomst van een menselijke beslisser, leiden tot schorsing van betalingen of het opleggen van financiële middelen sancties. Inzendingen hebben problemen aan het licht gebracht als gevolg van een gebrek aan internettoegang en

digitale geletterdheid, tot de starheid van een geautomatiseerd systeem dat geen rekening houdt met situaties uit de praktijk

rekening mee houden. 72

III. Digitale technologieën laten werken voor sociale bescherming

32.

Digitale technologieën, waaronder kunstmatige intelligentie, hebben een enorm potentieel om te promoten de vele voordelen die consequent door hun voorstanders worden genoemd. Dat doen ze al voor degenen die economisch zeker zijn en het zich kunnen veroorloven om voor de nieuwe diensten te betalen. Ze

zou ook een enorm positief verschil kunnen maken bij het verbeteren van het welzijn van de minder welvarende leden van de samenleving, maar dit vereist ingrijpende veranderingen in het bestaande beleid. De leidende rol in dergelijke inspanningen zal moeten worden gespeeld door de regeringen door middel van passende maatregelen

fiscaal beleid en stimuleringsmaatregelen, regelgevende initiatieven en een oprechte toewijding aan design de digitale welvaartsstaat niet als een Trojaans paard voor neoliberale vijandigheid jegens welzijn en regelgeving, maar als een manier om een behoorlijke levensstandaard voor iedereen in de samenleving te garanderen.

33.

Dit rapport heeft geprobeerd problemen aan het licht te brengen die specifiek zijn voor de manieren waarop de digitale verzorgingsstaat is bedacht en geïmplementeerd. Maar veel van de veranderingen vereist om een digitale dystopie te voorkomen, moet een breder bereik hebben. Bij het aanpakken van de Algemene Vergadering op 24 september 2019 de premier van het Verenigd Koninkrijk gewaarschuwd voor de gevaren van het digitale tijdperk, met de nadruk op: (i) het risico van 'de klok rond

67 Scottish Council for Voluntary Organisations, at

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ScottishCouncilVoluntaryOrganisations.pdf>; and Citizens Advice Scotland, op

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ChildPovertyActionsGroup_1.pdf.

68 Child Poverty Action Group, 'Computer Says No!', Mei 2019, beschikbaar via: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ChildPovertyActionsGroup_2.pdf.

69 Senaat Community Affairs References Committee, Parliament of Australia, *Design, scope, cost-batenanalyse, toegekende contracten en uitvoering in verband met het beter beheer van het Social Welfare System Initiative* (juni 2017), p. 60.

70 Voorlegging aan de speciale rapporteur door de Griekse regering.

71 AlgorithmWatch, 'Zweden: Rogue-algoritme stopt uitkeringen voor maximaal 70.000 werklozen', 19 februari 2019.

72 Human Rights Law Center, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/HumanRightsLawCentre.pdf>;

en <https://www.nssrn.org.au/social-security-rights-review/the-targeted-compliance-framework-implicaties-voor-werkzoekenden/>.

A / 74/48037

11

toezicht'; (ii) de gevaren van algoritmische besluitvorming; (iii) de moeilijkheid om in beroep te gaan tegen door de computer gegenereerde bepalingen; en (iv) het onvermogen om te pleiten voor verzachting omstandigheden waarin de beslisser een algoritme is. Hij besloot nogal onheilspellend door suggererend dat "[d] igitiaal autoritarisme ... een opkomende realiteit is." 73

34.

Zijn opmerkingen resoneren sterk in de context van de digitale welvaartsstaat, waaronder met betrekking tot het universele kredietsysteem van het Verenigd Koninkrijk. Er is geen magisch recept voor het vermijden van de valkuilen waarvoor hij waarschuwde, maar de volgende stappen zouden kunnen helpen om de

digitale welvaartsstaat een kracht die de mensenrechten versterkt in plaats van ondermijnt.

A. Mensenrechten serieus nemen en dienovereenkomstig reguleren

35.

De premier van het Verenigd Koninkrijk sloot zijn toespraak af met de waarschuwing dat "[u] nless wij zorgen ervoor dat nieuwe technologie een afspiegeling is van "mensenrechten, de Universele Verklaring van de Mens

Rechten "betekenen niets ..." 74 Maar de realiteit is dat regeringen dat zeker niet hebben gedaan

regelde de tech-industrie alsof de mensenrechten in het geding waren, en de technologiesector

blijft vrijwel een mensenrechtenvrije zone. De Big Tech-bedrijven en hun

ondersteuners van de regering hebben er hard aan gewerkt om dat zo te houden. Hun benadering kan zijn voor de huidige doeleinden samengevat in vier stellingen.

36.

De eerste is dat het vermogen om te innoveren vrijheid vereist, vooral van regulering.

De vroege oproep van de Facebook-oprichter aan de industrie om "snel te handelen en dingen te breken" belichaamt het belang dat wordt gehecht aan het minimaliseren van wettelijke en overheidsbeperkingen. Nog dit argument leidt onverbidde tot een handvol machtige leidinggevendende regeringen vervangen en wetgevers bij het bepalen van de richtingen waarin samenlevingen zullen bewegen en de waarden en aannames die deze ontwikkelingen zullen sturen. De opeenstapeling van enorme bedragen van kapitaal in handen van zeer kleine elites en de snelle groei van extreme ongelijkheid hand in hand gegaan met het overwicht van deze benadering tot dusver. 75

37.

De tweede stelling is dat er geen universele waarden zijn. In een recent boek, de President van Microsoft vroeg retorisch: "Hoe kan de wereld samenkomen op een enkelvoud benadering van ethiek voor computers als het geen overeenstemming kan bereiken over filosofische kwesties voor

mensen?" 76 Zelfs non-discriminatie-normen worden soms als te vaag gepresenteerd

en betwist nuttig te zijn bij het reguleren van AI. 77 Maar deze argumenten zijn egoïstisch en

op de hoogte. Overheden over de hele wereld hebben universele mensenrechten-normen aanvaard,

ook in de vorm van bindende wettelijke verplichtingen. En in de afgelopen halve eeuw of meer,

deze normen zijn uitputtend ontwikkeld en toegepast door rechtbanken, en een breed scala

van deskundige en gemeenschapsgerichte instanties. Er blijft genoeg ruimte over voor filosofisch

meningsverschillen, maar er is geen gebrek aan overeenstemming over menselijke kernwaarden.

38.

De derde stelling is dat regeringen van nature traag en onhandig zijn, en geneigd zijn om te reageren op de uitdagingen van gisteren in plaats van op die van morgen. Zoals de Republikeinse minderheid

De leider van het Huis van Afgevaardigden van de Verenigde Staten betoogde onlangs, "de bureaucratische leviathan [heeft] niet wat nodig is om behendige reacties op snelle te ontwikkelen of af te dwingen verandering in de technologie-industrie." 78 Maar hoewel dergelijke beweringen ook kunnen worden aangevoerd door

de voorstanders van onbelemmerde discretie voor de financiën, luchtvaart, defensie, farmaceutica, 73 <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-to-the-un-general-assembly-24-september-2019>.

74 Id.

75 Zie in het algemeen Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism* (2019); en Emmanuel Saez en Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (2019).

76 Brad Smith en Carol Ann Browne, *Tools and Weapons: The Promise and the Peril of the Digital Age* (2019), p. 207.

77 *Publieke controle van geautomatiseerde beslissingen: vroege lessen en opkomende methoden, een ervaring en*

Omidyar-netwerkrapport (2018), p. 25 en n. 115 op

https://www.omidyar.com/sites/default/files/file_archive/Public%20Scrutiny%20of%20Automated%20Decisions.pdf.

78 Kevin McCarthy, 'Reken er niet op dat de overheid uw privacy beschermt', *New York Times*, 14 juni 2019.

A / 74/48037

12

en andere industrieën, het is uitsluitend in relatie tot Big Tech dat regeringen zijn geweest bereid zijn hun regelgevende verantwoordelijkheden op te geven en te berusten in een zelfregulering benadering tot zo'n extreme mate. Er is geen rechtvaardiging voor zulk uitzonderlijkheid en geen empirisch bewijs ter ondersteuning van de bewering dat er een fundamentele onverenigbaarheid is tussen innovatie en regulering.

39.

En de vierde stelling is dat publieke verantwoording niet nodig is omdat de vrije markt is de beste regulator. 79 Afgezien van de krachtige argumenten die Big Tech is zeer concurrentiebeperkend en dus immuun voor vele stromingen op de vrije markt, de grote schandalen van de afgelopen jaren die hebben geleid tot de zogenaamde 'techlash' zijn overtuigend bewijs dat publieke verantwoording onmisbaar is.

40.

Als antwoord op de groeiende roep om effectieve overheidsregulering, heeft de industrie dat gedaan in een hogere versnelling gegaan bij het produceren, beïnvloeden en omarmen van 'ethische codes' en andere niet-bindende normen die beweren digitale technologieën en hun ontwikkelaars te 'reguleren'. 80 De meeste, maar zeker niet alle, van deze codes bevatten een verwijzing naar mensenrechten, maar de inhoud van de mensenrechtenwetgeving ontbreekt stevast. In plaats daarvan de symbolische verwijzing naar de mens

rechten dienen alleen om aanspraken op legitimiteit en universaliteit te versterken. Ondertussen is de relevante discussies over ethiek zijn gebaseerd op bijna volledig open noties die dat niet zijn noodzakelijkerwijs gebaseerd op juridische of zelfs filosofische argumenten, en kan naar wens worden gevormd de behoeften van de industrie. Als gevolg hiervan zijn er ernstige problemen van conceptuele incoherentie, conflicten tussen normen worden zelden erkend, er wordt zelden naar zinvolle input gezocht belanghebbenden en verantwoordingsmechanismen ontbreken. 81 Zelfs ethici die in de industrie werkzaam zijn

erkennen dat "[i]f ethiek gewoon wordt geabsorbeerd in de logica van de markt fundamentalisme, meritocratie en technologisch oplossingsgerichtheid, het is onwaarschijnlijk dat de technologie

sector zal een zinvol antwoord kunnen bieden op het verlangen naar een rechtvaardiger en waarden-gedreven tech-ecosysteem." 82 Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat er maar weinig zijn

openbare of wetenschappelijke discussies over de gevolgen voor *de mensenrechten* van digitale welvaartsstaten.

41.

De mensenrechtengemeenschap heeft tot dusver slecht zijn best gedaan om te overtuigen de industrie, de overheid of schijnbaar de samenleving in het algemeen, van het feit dat een technologisch gedreven

de toekomst zal rampzalig zijn als ze zich niet laat leiden door respect voor mensenrechten in de wet gevestigd.

B. Zorgen voor wettigheid en transparantie

42.

Een van de meest verrassende kenmerken van te veel belangrijke digitale verzorgingsstaten initiatieven is een gebrek aan aandacht voor het belang van het waarborgen van legaliteit. Veel voorbeelden hebben

onder de aandacht van de Speciale Rapporteur gebracht, waaronder: die van de Australische regering online compliance-interventiesysteem dat gebruik maakte van geautomatiseerde gegevensmatching als basis voor

grote aantallen schuldaankondigingen versturen met zeer hoge foutenpercentages (bekend als Robodebt); 83 vermeend onwettige informatie die aan eisers is verstrekt via het online Universal Credit-portaal

79 Zie in het algemeen Julie Cohen, 'Law for the Platform Economy', *51 UC Davis L. Rev.* 133 (2017).

80 Deze omvatten industriestandaarden, initiatieven van het maatschappelijk middenveld en openbare kaders. Om er een paar te geven

voorbeelden: IBM, 'Everyday Ethics for Artificial Intelligence' (september 2018); Google, 'AI Principles' (2019); Microsoft, *The Future Computed* (2018); IEEE Global Initiative on Ethics of Autonome en intelligente systemen; SIIA, 'Ethical Principles for Artificial Intelligence and Data Analytics' (2017); Asilomar AI-principes (2017); Onafhankelijke deskundigengroep op hoog niveau op Kunstmatige intelligentie opgesteld door de Europese Commissie, 'Ethics Guidelines for Trustworthy AI' (April 2019).

81 Karen Yeung, Andrew Howes en Ganna Pogrebna, 'AI Governance by Human Rights-Centered Design, Deliberation and Oversight: An End to Ethics Washing', te verschijnen in M Dubber en F Pasquale (eds.), *The Oxford Handbook of AI Ethics* (2019), op <https://ssrn.com/abstract=3435011>, p. 22.

82 Jacob Metcalf, Emanuel Moss en danah boyd [sic], 'Owning Ethics: Corporate Logics, Silicon Valley, and the Institutionalization of Ethics', *82 Social Research* (2019) 449, op 473.

83 Terry Carney, 'The New Digital Future for Welfare: Debts Without Legal Proofs or Moral Authority?', *UNSW Law Journal Forum* (maart 2018).

A / 74/48037

13

in het Verenigd Koninkrijk; 84 de betwiste wettigheid van de Irish Public Services Card voor sommigen van de doeleinden waarvoor het is gebruikt; 85 het SyRI-systeem (System Risk Indication) in Nederland, dat aanvankelijk geen rechtsgrondslag had en nog steeds voor de rechter kan worden aangevochten; 86

en het Aadhaar-systeem in India dat oorspronkelijk zonder legaal werd geïmplementeerd kader. 87

43.

Hoewel het ontbreken van een rechtsgrondslag op zich zeer problematisch is, betekent deze kloof dat ook mogelijkheden voor debat over wetgeving en voor inbreng van het publiek bij het vormgeven van de relevante systemen

ontbreekt ook. Dit heeft mogelijk belangrijke negatieve gevolgen voor transparantie, ontwerp, legitimiteit en de waarschijnlijkheid van acceptatie.

C. Bevordering van digitale gelijkheid

44.

Egalitarisme is een consistent thema van de technologie-industrie, zoals geïllustreerd door Het doel van Facebook "om mensen de kracht te geven om een gemeenschap op te bouwen en de wereld dichterbij te brengen

samen". 88 Maar op macroniveau is Big Tech een aanjager van groeiende ongelijkheid 89 en heeft de creatie van een 'enorme digitale onderklasse' mogelijk gemaakt. 90

45.

De digitale verzorgingsstaat van zijn kant geeft begunstigden soms de mogelijkheid om te gaan digitaal of blijf meer traditionele technieken gebruiken. Maar in werkelijkheid, beleid zoals 'standaard digitaal' of 'digitaal naar keuze' worden meestal omgezet in 'alleen digitaal' in praktijk. Dit verergert of creëert op zijn beurt grote verschillen tussen verschillende groepen. EEN Gebrek aan digitale geletterdheid leidt tot een onmogelijkheid om digitale basistools te gebruiken, laat staan effectief en efficiënt. Beperkte toegang, of geen toegang tot internet, is enorm problemen voor heel veel mensen. Er ontstaan extra drempels voor individuen die dat moeten hoge prijzen betalen om internettoegang te krijgen, lange afstanden af te leggen of zelf afwezig te zijn werk om dit te doen, bezoek openbare voorzieningen zoals bibliotheken om toegang te krijgen of te verkrijgen hulp van personeel of vrienden om door de systemen te navigeren. En terwijl de welgestelden misschien hebben directe toegang tot up-to-date en gebruiksvriendelijke computers en andere hardware, en ook snel en efficiënte breedbandsnelheden, is de kans op de minst bedeelden veel groter benadeeld door verouderde apparatuur en tijdrovend en onbetrouwbaar digitaal verbindingen.

46.

Inzendingen aan de speciale rapporteur uit een groot aantal landen worden benadrukt de saillantie van deze verschillende problemen. Zowel in het Globale Noorden als het Globale Zuiden, veel mensen, en vooral degenen die in armoede leven, hebben geen betrouwbaar internet thuisaansluiting, 91 kan zo'n aansluiting niet betalen, 92 zijn niet digitaal vaardig of 84 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ChildPovertyActionsGroep_1.pdf.

85 Final Investigation Report: 'Een onderzoek door de Data Protection Commission met betrekking tot het verwerking van persoonsgegevens door het Departement Arbeidszaken en Sociale Bescherming in met betrekking tot de Public Services Card ("PSC") die de naleving van de verplichtingen met betrekking tot Legal Basis and Transparency' (2019), op <https://www.welfare.ie/en/pdf/pr170919.pdf>.

86 Brief door de speciale rapporteur van de Verenigde Naties over extreme armoede en mensenrechten als Amicus

Curiae in de zaak NJCM cs / De Staat der Nederlanden (SyRI) bij de Rechtbank van The Den Haag (zaaknummer: C / 09/550982 / HA ZA 18/388) (september 2019), onder <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/Amicusfinalversionsigned.pdf>.

87 Inzending aan de speciale rapporteur door National Law University Delhi, verkrijgbaar bij: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/NationalLawUniversityDelhi.pdf>.

88 Kevin Munger, 'The Rise and Fall of the Palo Alto Consensus', New York Times, 10 juni 2019.

89 Isobel Asher Hamilton, 'Een definitieve lijst van de 13 rijkste tech miljardairs ter wereld', *Business Insider*, 9 maart 2019, beschikbaar via: <https://www.businessinsider.nl/net-worth-13-richest-tech-miljardairs-in-the-world-2019-3?international=true&r=US>.

90 Farhad Manjoo, 'De technische industrie bouwt aan een enorme digitale onderklasse', *The New York Times*, 24

Juli 2019.

91 <https://www.wired.com/story/global-internet-access-dire-reports/>; <https://data.oecd.org/ict/internet-access.htm>; <https://www.oecd.org/internet/oecd-toolkit-aims-to-spur-high-speed-internet-use-in-latin-amerika-en-de-caribbean.htm>.

92 https://a4ai.org/betaalbaarheid-report/report/2018/#2018:_where_are_we_on_the_road_to_betaalbare_universele_internet_access?

A / 74/48037

14

zelfverzekerd, 93 of anderszins geremd zijn bij het online communiceren met autoriteiten. De verschillende inzendingen benadrukken hoe deze problemen de bekwaamheid van would-be belemmeren eisers om hun mensenrechten te realiseren.

47.

Het Verenigd Koninkrijk is een voorbeeld van een welvarend land waarin zelfs in 2019 beschikken 11,9 miljoen mensen (22% van de bevolking) niet over de 'essentiële digitale vaardigheden' nodig voor het dagelijks leven. Nog eens 19% kan geen fundamentele taken uitvoeren, zoals

een apparaat inschakelen of een app openen. Bovendien zijn 4,1 miljoen volwassenen (8%) offline vanwege de angst dat internet een onveilige omgeving is, en in verhouding bijna de helft daarvan komt uit een huishouden met een laag inkomen en bijna de helft is jonger dan zestig jaar leeftijd. 94

48.

Deze problemen worden verergerd door het feit dat digitale technologieën dat wel zijn geïntroduceerd in verzorgingsstaten, is hun distributieve impact vaak niet een significant aandachtspunt regeringen. 95

Bovendien zijn kwetsbare personen gewoonlijk niet betrokken bij de ontwikkeling van IT-systemen en de IT-professionals zijn vaak slecht uitgerust om te anticiperen op de soort problemen die zich waarschijnlijk zullen voordoen. 96 Programma's gaan er vaak zonder rechtvaardiging van uit

individuele mensen zullen gemakkelijk toegang hebben tot officiële documenten en deze kunnen uploaden ze zullen een kredietgeschiedenis hebben of een bredere digitale financiële voetafdruk, of zelfs dat hun vingerafdrukken zullen leesbaar zijn, wat vaak niet het geval is voor degenen die nog werken hebben voortdurend handarbeid met zich meegebracht.

49.

Op het gebied van digitaal welzijnsbeleid komen verschillende conclusies naar voren. Ten eerste zou er moeten zijn

altijd een echte niet-digitale optie beschikbaar zijn. 97 Ten tweede, programma's die tot doel hebben te digitaliseren

welzijnsregelingen moeten vergezeld gaan van programma's die zijn ontworpen om te promoten en te onderwijzen

de benodigde digitale vaardigheden en om ook een redelijke toegang tot de benodigde apparatuur te garanderen

als effectieve online toegang. Ten derde, om de schade veroorzaakt door onjuiste te verminderen

aannames en verkeerde ontwerpkeuzes, digitale socialezekerheidsstelsels moeten mede worden ontworpen door

hun beoogde gebruikers en geëvalueerd op een participatieve manier.

D. Bescherming van economische en sociale rechten in de digitale verzorgingsstaat

50.

De processen van digitalisering en de toenemende rol van geautomatiseerde besluitvorming maken door het gebruik van algoritmen en kunstmatige intelligentie hebben, in ieder geval sommige respecteert, vergemakkelijkt een beweging naar een bureaucratisch proces en weg van een veronderstelde het recht op sociale zekerheid of het recht op sociale bescherming. In plaats van het ideaal van de staat verantwoording afleggen aan de burger om ervoor te zorgen dat deze een voldoende kan genieten levensstandaard, is de verantwoordingsplicht in veel opzichten omgekeerd. Naar een meer dan in het verleden vaak het geval was, is dat de huidige digitale welvaartsstaat vaak ondersteund door de uitgangspositie dat het individu geen rechthebbende is, maar eerder een sollicitant. In die hoedanigheid moet een persoon de beslisser ervan overtuigen dat hij dat wel is 'verdienstelijk', dat ze voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria, dat ze hebben voldaan aan de vaak bezwarende <https://webfoundation.org/2019/03/new-mobile-broadband-pricing-data-reveals-stalling-progress-on-betaalbaarheid/> ; In de Verenigde Staten maakt 27% van de bevolking geen gebruik van supersnel breedbandinternet

thuis, en dat cijfer is maar liefst 44% voor mensen met een inkomen van minder dan \$ 30.000:

<https://www.pewinternet.org/fact-sheet/internet-broadband/>.

93 Europese Commissie, 'Human Capital: Digital Inclusion and Skills' (2019).

94 'The Digitally Disadvantaged', in *UK Consumer Digital Index 2019 - Key Findings* (Lloyds Bank 2019).

95 <https://www.nytimes.com/2019/04/25/opinion/privacy-poverty.html>.

96 Indiening bij de speciale rapporteur door ICTU, verkrijgbaar bij:

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ICTU.pdf> .

97 Association for Progressive Communications, Derechos Digitales and Media Matters for Democracy, Bij

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/APC_DrechosDigitalesMedia.p](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/APC_DrechosDigitalesMedia.pdf)
[df](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/APC_DrechosDigitalesMedia.pdf); Citizens Advice Scotland, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/CitizensAdviceScotland.pdf> ;

A / 74/48037

15

verplichtingen zijn voorgeschreven en dat ze geen andere bestaansmiddelen hebben. En veel hiervan moet elektronisch gebeuren, ongeacht de vaardigheden van de aanvrager op dat gebied.

51.

Het recht op sociale zekerheid 98 omvat het recht "op toegang tot en behoud van uitkeringen, hetzij in geld of in natura, zonder discriminatie". 99 Het opleggen van technologische vereisten kunnen het voor individuen onmogelijk of zeer moeilijk maken om effectief toegang te krijgen dat recht, waardoor het in feite onbetaalbaar wordt. 100

52.

Het recht op sociale bescherming is integraal verbonden met wat de mensenrechten zijn. Comité verwijst naar als het recht op een waardig leven, dat moet worden beschermd, waar noodzakelijk, door middel van "maatregelen die zijn ontworpen om ervoor te zorgen dat individuen onvermijdelijk toegang hebben tot essentiële goederen en diensten zoals voedsel, water, onderdak, gezondheidszorg, elektriciteit en sanitaire voorzieningen en andere maatregelen die bedoeld zijn om adequate algemene maatregelen te bevorderen en te vergemakkelijken voorwaarden ...". 101 Er zijn ook verschillende andere rechten geïmpliceerd, waaronder het recht op een een toereikende levensstandaard, het recht op geestelijke gezondheid en het recht om behandeld te worden waardigheid.

53.

Hoewel sociale bescherming in het algemeen ontworpen zou moeten zijn om deze rechten te beschermen, is de

de waardigheidsdimensie loopt bijzonder gevaar in de context van de digitale welvaartsstaat. De potentiële risico's doen zich in verschillende contexten voor. Ten eerste kan het proces om te bepalen of u in aanmerking komt

gemakkelijk worden omgezet in een elektronisch vraag- en antwoordproces dat bijna onvermijdelijk is stelt reeds kwetsbare individuen nog meer in het nadeel. Ten tweede, de manier waarop vaststellingen worden ingekaderd en gecommuniceerd kunnen worden ontmenselijkt en laten geen ruimte voor

zinvolle vragen of verduidelijking.

54.

Ten derde lijkt de digitale verzorgingsstaat vaak verschillende vormen van rigiditeit en de robotische toepassing van regels. Als gevolg hiervan verzachtende omstandigheden, zoals te laat komen voor een afspraak vanwege spoedeisende zorgverplichtingen, of het niet begrijpen van a schriftelijke communicatie vanwege een handicap of een persoonlijke crisis is dat vaak niet waarmee rekening wordt gehouden in een overwegend digitale context. Ten vierde zijn digitale systemen dat vaak niet

ontworpen om snel te reageren op ernstige noodsituaties of op de dagelijkse uitdagingen ervaren door een oudere persoon wiens recht plotseling en onverklaarbaar is geweest elektronisch verminderd of geannuleerd, of door een alleenstaande ouder die geen kind naar een lokaal kan brengen

kinderopvang omdat de digitale ID-kaart niet werkt.

55.

Ten vijfde kunnen de manieren waarop diensten worden verleend, gemakkelijk vernederend zijn connotaties, zoals het onnodig blootstellen aan een breder publiek van het feit dat een persoon is afhankelijk zijn van uitkeringen, of het vereisen van langere wachttijden, of de navigatie van lange wachtrijen. Ten zesde, de introductie van verschillende nieuwe technologieën die de mens elimineren provider kan de efficiëntie verbeteren en andere voordelen bieden, maar dat hoeft niet per se te zijn bevredigend voor personen die zich in bijzonder kwetsbare situaties bevinden. Nieuw technologieën werken vaak volgens de wet van gemiddelden, in het belang van meerderheden, en op de basis van voorspelde uitkomsten of waarschijnlijkheden.

56.

Ten zesde lopen digitale diensten het risico dat een groot deel van de mens bijna geheel wordt geëlimineerd interactie en mededogen die waarschijnlijk onmisbare componenten zullen zijn bij het verstrekken van althans enkele bijstandsontvangers met de zorg en hulp die ze nodig hebben. De aanname dat er is altijd een technologische oplossing voor elk probleem dat hoogstwaarschijnlijk misplaatst zal zijn verschillende aspecten van een humaan en effectief systeem van sociale bescherming.

E. Bescherming van burgerrechten en politieke rechten in de digitale welvaartsstaat

57.

Dat de armen te lijden hebben onder intensere controle, monitoring, bewaking, is nauwelijks een originele waarneming. In de jaren zestig schreef Charles Reich dat uitkeringsontvangers in de Verenigde Staten "zijn onderworpen aan vele vormen van procedure en controle niet

98 Artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR).

99 Comité voor economische, sociale en culturele rechten, het recht op sociale zekerheid, algemeen commentaar

Nr. 19 (2007), par. 2.

100 Id, par. 24-27.

101 Mensenrechtencomité, algemeen commentaar nr. 36 (2018) op artikel 6 van de Internationale

Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, inzake het recht op leven, par. 26.

A / 74/48037

16

opgelegd aan andere burgers. ... [Ze] zijn maar al te gemakkelijk te regelen. " 102 In 1975 publiceerde Michel Foucault schreef over de 'dwingende gedragstechnologieën' die in de moderne samenleving worden gebruikt 'disciplineren en straffen' de armere klassen. 103

58.

Om uit te leggen waarom deze lessen niet zijn geleerd in de digitale welzijnszorg staat, schrijft Shoshana Zuboff dat het systeem van 'surveillancekapitalisme' heerst vandaag is ongekend, waardoor het "het mogelijk heeft gemaakt om systematische strijd te ontwijken, omdat het dat niet kan

voldoende worden begrepen met onze bestaande concepten. " 104 Dit privé-toezicht is er

versterkt door trends in overheidstoezicht. Jack Balkin heeft de 'National

Surveillance State 'als' een permanent kenmerk van het bestuur [dat] alomtegenwoordig zal worden in de tijd als de vertrouwde apparaten van de regelgevende en verzorgingsstaten. " 105

59.

Digitale technologieën worden in de verzorgingsstaat gebruikt om te bewaken, te richten, lastig te vallen en begunstigen straffen, vooral de armsten en meest kwetsbaren onder hen. Nogmaals, veel van de inzendingen die door de speciale rapporteur zijn ontvangen, dienen ter illustratie en versterken dit punt. Ze dienen om een aantal mensenrechtenkwesies onder de aandacht te brengen. Ten eerste, in

de context van socialezekerheidsuitkeringen en bijstand, is er een reëel risico dat de begunstigen worden effectief gedwongen hun recht op privacy en gegevensbescherming op te geven om hun recht op sociale zekerheid en andere sociale rechten. 106

60.

Een tweede zorg is het vervagen van de scheidslijn tussen publiek en privaat toezicht. De autoriteiten van de verzorgingsstaat vertrouwen steeds meer, actief of passief, op particuliere bedrijven voor het toezicht op en het richten op begunstigen. Private entiteiten hebben verschillende motieven voor hun betrokkenheid bij uitkerings- en bijstandsstelsels en dit kan leiden tot conflicten tussen de publieke belangen die deze systemen dienen te dienen en de privébelangen van bedrijven en hun eigenaren.

61.

Een derde zorg is de mogelijkheid van opzettelijke aanvallen op en intimidatie van de armen

door nieuwe technologieën in de verzorgingsstaat. Als een onderwerping aan de speciale rapporteur benadrukt dat fraude in de verzorgingsstaat vaak het gevolg is van verwarring, complexiteit en de onvermogen om de resulterende fouten te corrigeren. 107 Maar door bewust gebruik te maken van de kracht van nieuw

technologieën om fraude of schendingen van aan begunstigen opgelegde 'voorwaarden' te identificeren, regeringen zullen waarschijnlijk tegenstrijdigheden aantreffen die zij aan eisers kunnen verwijten. Het is relevant hier dat nieuwe technologieën mogelijk maken wat Jack Balkin omschreef als de 'dood

of amnesia': nieuwe mogelijkheden om informatie te verzamelen en digitaal op te slaan voor een ongedefinieerd
een periode creëren waarin een schat aan informatie tegen iemand kan worden gehouden
voor onbepaalde tijd. 108

62.

Extra zorgen die meer aandacht verdienen dan kan worden gegeven in de
dit rapport omvat (i) de gevolgen voor de mensenrechten van de overgang naar het voorspellen van risico's
in plaats van de handhaving van regelovertredingen achteraf; 109 (ii) de gevaren van verbinding maken
gegevenssilo's van de overheid, die in de welzijnscontext gemakkelijker worden beschouwd dan
elders op het gebied van digitale governance; 110 (iii) de psychologische en maatschappelijke kosten van
102 Charles A. Reich, 'Individual Rights and Social Welfare: The Emerging Legal Issues', 74 *Yale LJ*
(1965), p. 1245.

103 Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (1991), p. 222.

104 Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism* (2019), p. 14.

105 Jack Balkin, 'The Constitution in the National Surveillance State', *Minnesota Law Review* (Vol.
93, 2008), blz. 1-18.

106 Voorlegging aan de speciale rapporteur door de regering van Mexico; Verklaring over bezoek aan de VS,
door professor Philip Alston, speciaal rapporteur van de Verenigde Naties voor extreme armoede en mensen
rechten, 15 december 2017, punt 57.

107 International Confederation of Trade Unions, at
<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/ITCU.pdf>.

108 Jack Balkin, 'The Constitution in the National Surveillance State', *Minnesota Law Review* (deel 93,
2008), p. 13.

109 Id, p. 11.

110 https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2018/08/09/aadhaar/?utm_term=.8a17992dfb6e.

A / 74/48037

17

constante monitoring en bewaking; 111
en (iv) de groeiende neiging van sommigen

overheden gebruiken de kansen die de digitale verzorgingsstaat biedt om te proberen te veranderen
sociaal gedrag, hetzij in de vorm van seksuele activiteit of voorkeuren, benadert
samenwonen, het gebruik van alcohol of drugs, de beslissing om kinderen te krijgen, of vele andere
doelen. 112

F. Verzet tegen de onvermijdelijkheid van een digitale toekomst

63.

Digitale technologieën in het algemeen, en vooral die welke centraal staan in de digitale welvaart
staat, worden vaak gepresenteerd als zowel onvermijdelijk als onweerstaanbaar. Als een land wil zijn
gezien als technologisch vooruitstrevend, als de regering het meeste wil hebben
efficiënt, economisch en flexibel socialezekerheidsstelsel beschikbaar, en als de burgers dat allemaal willen
het gemak dat komt doordat u geen ID hoeft op te geven om verschillende zaken te ondernemen
transacties, dan moet een transitie naar een digitale verzorgingsstaat worden nagestreefd. Maar heel apart
van de keuzes die burgers en regeringen zouden kunnen maken als ze volledig geïnformeerd waren en
voldoende geraadpleegd, is de realiteit dat dergelijke beslissingen maar al te vaak in afwezigheid worden
genomen

van geavanceerde kosten-batenanalyses. En wanneer dergelijke analyses worden uitgevoerd, doen ze dat
bestaan uit financiële balansen die voorbijgaan aan wat het fiscaal onzichtbare zou kunnen worden genoemd
immateriële activa die de mensenrechten ondersteunen. Waarden zoals waardigheid, keuze, zelfrespect,
autonomie, zelfbeschikking, privacy en een reeks andere factoren worden allemaal uitgewisseld
zonder te worden meegerekend in de algemene vergelijking, alles behalve garanderen dat onvoldoende
stappen

zullen worden genomen om hun rol in de nieuwe digitale systemen te waarborgen.

64.

Vaak wordt aangenomen dat ten minste enkele van deze afwegingen gerechtvaardigd zijn op de
redeneert dat de afspraak slechts een zaak is tussen het individu en een bepaalde regering
agentschap. Maar zo'n beeld is in toenemende mate ver van de waarheid als cross-matching, data

delen en kruisverificatie vergroten systematisch de beschikbare gegevenspools over het hele regeringsspectrum. Voor zover garanties worden gegeven dat lekkage van de ene silo naar de andere zal niet gebeuren, dergelijke garanties zijn sinds een verandering grotendeels illusoir

van de overheid of een echte of ingebeelde noodsituatie is alles wat nodig is om een gedeeltelijke of volledige afbraak van de partities, geheel afgezien van de risico's van elektronische datalekken als gevolg van hacking of normale systeemstoringen. tevens de aanname dat de relatie alleen die tussen overheid en burger ook is anachronistisch. Corporate actoren zijn nu centraal betrokken bij grote delen van de welvaart systeem, en wanneer ze samen worden genomen met het steeds groter wordende bereik van andere vormen van surveillancekapitalisme, kan worden aangenomen dat immateriële mensenrechtenwaarden zo waardevol zijn net als de aandelen van een failliete onderneming.

65.

De Speciale Rapporteur heeft kennis genomen van situaties waarin cruciale beslissingen moeten worden genomen

digitaal zijn genomen door ministers zonder overleg, of zelfs door afdelingsambtenaren zonder dat er belangrijke beleidsbesprekingen plaatsvinden, op de redeneert dat de verhuizing in wezen een administratieve aangelegenheid is, in plaats van een potentieel baanbrekende benadering van een groot deel van het officiële beleid. Soms daar lijkt een vermoeden te zijn dat zelfs als de overstap naar digitaal momenteel niet nodig is, het zal zeker een dag zijn en het is beter om van tevoren te verhuizen. Ondersteuning voor dergelijke preventieve maatregelen

bewegingen kunnen voortkomen uit bedrijfsbelangen, maar ook uit de beveiliging en tegen-terrorisemesectoren, zij het om heel verschillende redenen. Zorgvuldige en transparante afweging moet altijd worden gegeven aan de vragen waarom, voor wie, wanneer en hoe overgaat naar digitale systemen vinden plaats.

66.

En zelfs waar gedetailleerde kostenramingen worden verstrekt, is dit een gebied waarin nauwkeurigheid lijkt moeilijk te bereiken. Helen Margetts heeft dat in de Verenigde Staten opgemerkt Kingdom, bijvoorbeeld: "[t]echnologie en de publieke sector zijn zelden gelukkig geweest

111 "In ons onderzoek met maatschappelijke groepen... zorgen over stigmatisering en gevoelens van zijn doelwitten waren meer op de voorgrond dan privacykwesties op zich. " Data Justice Lab, op <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/UniversityCardiff.pdf> .

112 Zie Foucaults analyse van Panoptische systemen die 'kunnen worden gebruikt als een machine om experimenten uit te voeren,

om gedrag te veranderen, individuen te trainen en te corrigeren ". Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (1991), p. 203.

A / 74/48037

18

bedgenoten 'en' elk technologieproject van de overheid lijkt gedoemd te laat te komen, presteert ondermaats en overschrijdt het budget. " 113 Een ander voorbeeld is het Aadhaar-systeem in India waarvan wordt gezegd dat er geen goede kosten-batenanalyse was voorafgaand aan implementatie 114 en in relatie waarover grote onenigheid bestaat over de beoordeling van de kosten achteraf en voordelen. 115

G. De rol van de particuliere sector

67.

Twee consistente thema's van dit rapport zijn de terughoudendheid van veel regeringen om de activiteiten van technologiebedrijven en de sterke weerstand daarvan te reguleren bedrijven om systematisch rekening te houden met mensenrechtenoverwegingen. Het feit dat dit leidt ertoe dat veel grote technologiebedrijven opereren in een bijna mensenrechtenvrije zone wordt nog verergerd door de mate waarin de private sector een leidende rol inneemt bij het ontwerpen, bouwen en zelfs beheren van belangrijke delen van de digitale welvaart staat. 116

68.

Bekende voorbeelden zijn de betrokkenheid van Net 1 dochteronderneming Cash

Paymaster Services (CPS), MasterCard en Grindrod Bank bij de distributie van social media subsidies gekoppeld aan het biometrische identificatiesysteem van Zuid-Afrika, de rol van Indue en Visa in de Cashless Debit Card-proeven in Australië, en de betrokkenheid van IBM in Ontario Managementsysteem voor sociale bijstand. Inzendingen aan de speciale rapporteur hebben ook vestigde de aandacht op de toenemende rol van de particuliere sector op de Duitse markt voor publiek Administratiesoftware die wordt gebruikt voor werkloosheidsdiensten, sociale en jeugdzorg; 117 en outsourcing door lokale autoriteiten in het Verenigd Koninkrijk aan particuliere bedrijven op het gebied van sociale zaken bescherming. 118 Daarentegen wijzen verschillende argumenten op de bewuste keuze van regeringen betrokken om *niet* te vertrouwen op private actoren om een sleutelrol te spelen in de verzorgingsstaat. 119 69.

De speciale rapporteur heeft elders ingegaan op de problemen die voortvloeien uit de privatisering van openbare diensten in het algemeen. 120 Maar met betrekking tot sociale bescherming diensten is er een zeer problematisch gebrek aan informatie over de precieze rol en verantwoordelijkheid van particuliere actoren bij het voorstellen, ontwikkelen en exploiteren van digitale technologieën

in verzorgingsstaten over de hele wereld. Dit gebrek aan transparantie heeft verschillende oorzaken, van hiaten in de wetten op het gebied van vrijheid van informatie, vertrouwelijkheidsclausules en intellectueel eigendom

bescherming, doordat wetgevers en leidinggevendenden er niet in zijn geslaagd om te eisen transparantie, tot een algemeen gebrek aan onderzoek naar deze praktijken door toezichthoudende instanties en

113 <https://theconversation.com/back-to-the-bad-old-days-as-civil-service-infighting-threatens-uks-only-hoop-op-digitale-overheid-47683>.

114 National Law University Delhi, te

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/NationalLawUniversityDelhi.pdf>.

115 Reetika Khera, 'A' Cost-batenanalyse van UID ', *Economic and Political Weekly* , Vol. 48, nr. 5 (2 Februari 2013), p. 13-15; <https://www.iisd.org/gsi/subsidy-watch-blog/estimating-impact-indias-aadhaar-regeling-lpg-subsidie-uitgaven>; <https://economictimes.indiatimes.com/blogs/et-commentaar/aadhaars-11-miljard-vraag/>; <https://thewire.in/economy/the-curious-case-of-the-world-bank-en-aadhaar-spaargeld>; en <https://qz.com/india/1519209/why-india-cant-cite-world-bank-to-opscheppen-over-aadhaar/>.

116 regering van Ierland, in

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/Ireland.pdf>; Regering van Estland, op <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/Estonia.docx> ;

Indiening bij de speciale rapporteur door de regering van Kroatië.

117 AlgorithmWatch, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/AlgorithmWatch.pdf>.

118 Data Justice Lab, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/UniversityCardiff.pdf> .

119 University of Auckland, at

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/UniversityAuckland.docx> ;

Voorlegging aan de speciale rapporteur door de regering van Griekenland; Inzending voor de Special Rapporteur door de regering van Argentinië.

120 A / 73/396 (2018).

A / 74/48037

19

de media. 121 Het ontbreken van informatie vormt een ernstige belemmering voor de pogingen om regeringen vast te houden en

particuliere actoren zijn verantwoordelijk.

H. Verantwoordingsmechanismen

70.

Veel van de programma's die worden gebruikt om de digitale welvaartsstaat te promoten, zijn ontworpen door dezelfde bedrijven die zo diep verzet zijn tegen het naleven van mensenrechten normen. Bovendien wordt er steeds meer op die bedrijven en hun gelieerde ondernemingen vertrouwd

ontwerpen en implementeren van de belangrijkste onderdelen van de eigenlijke welzijnsprogramma's. Het is dus duidelijk dat de uitgangspunt voor inspanningen om te zorgen voor mensenrechtencompatibele uitkomsten van digitale verzorgingsstaten is ervoor te zorgen dat technologiebedrijven legaal zijn door middel van overheidsregulering vereist om de toepasselijke internationale mensenrechtennormen te respecteren. 122

IV. Conclusies

71.

Er is geen gebrek aan analyses die waarschuwen voor de gevaren voor mensenrechten van verschillende uitingen van digitale technologie en vooral kunstmatige intelligentie. Maar deze studies richten zich overwegend op de traditionele burgerrechten en politieke rechten zoals het recht op privacy, non-discriminatie, het recht op een eerlijk proces en het recht op vrijheid van expressie en informatie. Op een handvol uitzonderingen na, heeft geen enkele voldoende het volledige scala aan bedreigingen van de opkomst van de digitale welvaart in kaart gebracht staat. De overgrote meerderheid van de staten geeft zeer grote bedragen uit aan verschillende vormen van sociale bescherming, of welvaart, en de allure van digitale systemen die dat bieden grote kostenbesparingen samen met personeelsreducties, grotere efficiëntie en fraude reductie, om nog maar te zwijgen van de complimenten die horen bij het technologisch snijden edge, is onweerstaanbaar. Het lijkt weinig twijfel dat de toekomst van de welvaart integraal zal zijn gekoppeld aan digitalisering en de toepassing van AI.

72.

Maar terwijl de mensheid zich, misschien onverbiddelijk, in de richting van de digitale welvaart beweegt toekomst moet het van koers veranderen aanzienlijk en snel om zombieachtig struikelen te voorkomen in een digitale welzijnsdystopie. Zo'n toekomst zou er een zijn waarin: onbeperkt gegevensmatching wordt gebruikt om de kleinste onregelmatigheden in de registratie van uitkeringsgerechtigden (terwijl ze dergelijke maatregelen met betrekking tot de bron uit); steeds verfijndere bewakingsopties maken 24 uur per dag bewaking mogelijk van begunstigen; aan ontvangers worden voorwaarden opgelegd die het individu ondermijnen autonomie en keuze in relatie tot seksuele en reproductieve keuzes, en in relatie tot voedsel, alcohol en drugs en nog veel meer; en zeer bestraffende sancties zijn mogelijk opgelegd aan degenen die uit de pas lopen.

73.

Redelijkerwijs zal worden tegengeworpen dat dit rapport onevenwichtig of eenzijdig is, omdat de overheersende focus op de risico's ligt en niet op de vele voordelen mogelijk voortkomend uit de digitale verzorgingsstaat. De rechtvaardiging is eenvoudig. Daar zijn een groot aantal cheerleaders die de voordelen verheerlijken, maar maar al te weinig counseling nuchter reflectie op de nadelen. In plaats van de bovenstaande analyse samen te vatten, a aantal aanvullende waarnemingen zijn in orde.

74.

Ten eerste zijn digitale verzorgingsstaattechnologieën niet het onvermijdelijke resultaat van 'wetenschappelijke' vooruitgang, maar in plaats daarvan de politieke keuzes weerspiegelen die door mensen zijn gemaakt. Ervan uitgaande dat

121

AlgorithmWatch, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/AlgorithmWatch.pdf>; Privacy

International, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/PrivacyInternational.pdf>; Iers

Council for Civil Liberties, op

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/DigitalTechnology/IrishCouncilCivilLiberties.pdf>.

122 Zie Yeung et al, hierboven; Paul Nemitz, 'Constitutional Democracy and Technology in the Age of Artificial Intelligence', *Philosophical Transactions, A* 376 (2018); en Karen Yeung, 'A study of the implicaties van geavanceerde digitale technologieën (inclusief KI-systemen) voor het concept van verantwoordelijkheid

binnen een mensenrechtenkader', Raad van Europa doc. MSI-AUT (2018) 05 rev (22 mei 2019).

die technologie weerspiegelt vooraf bepaalde of objectief rationele en efficiënte resultaten riskeert het loslaten van mensenrechtenprincipes en democratische besluitvorming.

75.

Ten tweede, als de logica van de markt consequent de overhand krijgt negeert onvermijdelijk mensenrechtenoverwegingen en legt “externe effecten op de samenleving, bijvoorbeeld wanneer AI-systemen zich bezighouden met vooringenomenheid en discriminatie... en

in toenemende mate de menselijke autonomie verminderen”. 123

76.

Ten derde zijn de waarden die ten grondslag liggen aan en vormgeven aan de nieuwe technologieën onvermijdelijk scheef door het feit dat er “een diversiteitscrisis in de AI-sector aan de overkant is geslacht en ras”. 124 Zowel degenen die AI-systemen in het algemeen ontwerpen als degenen die gefocust zijn

over de welvaartsstaat zijn overwegend blank, mannelijk, welvarend en afkomstig uit de mondiale wereld Noorden. Het maakt niet uit hoe toegewijd ze zijn aan bepaalde waarden, de aannames en keuzes die gemaakt worden bij het vormgeven van de digitale welvaartsstaat zullen bepaalde perspectieven weerspiegelen

en levenservaringen. De manier om deze vooroordelen tegen te gaan en ervoor te zorgen dat de mensenrechtenoverwegingen worden voldoende in aanmerking genomen is om ervoor te zorgen dat de “praktijken die ten grondslag liggen aan het creëren, controleren en onderhouden van gegevens” worden onderworpen aan zeer

zorgvuldig onderzoek. 125

77.

Ten vierde zijn voorspellende analyses, algoritmen en andere vormen van AI zeer waarschijnlijk om vooroordelen die in bestaande gegevens en beleidsregels tot uiting komen te reproduceren en te verergeren. Ingebouwd

vormen van discriminatie kunnen het recht op sociale bescherming voor belangrijke personen fataal ondermijnen

groepen en individuen. Er moet daarom een gezamenlijke inspanning worden geleverd om en tegengaan van dergelijke vooroordelen bij het ontwerpen van de digitale verzorgingsstaat. Dit vereist op zijn beurt

transparantie en brede input in beleidsvormingsprocessen. Het publiek, en

vooral degenen die rechtstreeks door het welzijnssysteem worden getroffen, moeten het kunnen begrijpen en evalueren het beleid dat diep in de algoritmen verborgen ligt.

78

Ten vijfde, vooral, maar niet alleen in het Globale Noorden, is de technologie-industrie sterk gericht op het ontwerpen en verkopen van gadgets voor de welgestelden zoals Zelfrijdende en vliegende auto's en elektronische persoonlijke assistenten voor multi-tasking zakenlieden [sic]. Bij afwezigheid van fiscale prikkels, overheidsregulering en politieke druk zal het te weinig aandacht besteden aan het faciliteren van de totstandkoming van een welvaartsstaat die volledig rekening houdt met de menselijkheid en de zorgen van de minder bedeelden in elke samenleving.

79.

Ten zesde: tot op heden is er verbazingwekkend weinig aandacht besteed aan de manieren waarop nieuwe technologieën kunnen de verzorgingsstaat ten goede veranderen. In plaats van geobsedeerd door fraude, kostenbesparingen, sancties en marktgestuurde definities van efficiëntie, moet het uitgangspunt zijn hoe bestaande of zelfs uitgebreide welvaart budgetten kunnen worden getransformeerd door middel van technologie om een hogere standaard te garanderen

leven voor de kwetsbaren en kansarmen, om nieuwe manieren te bedenken om voor hen te zorgen die zijn achtergelaten, en effectievere technieken om in de behoeften van degenen die moeite hebben om de arbeidsmarkt te betreden of opnieuw te betreden. Dat zou de echte revolutie van de digitale verzorgingsstaat.

123 Anton Korinek, 'Integratie van ethische waarden en economische waarde om vooruitgang in kunstmatig te sturen

Intelligence' (2019) p. 2, op <http://www.nber.org/papers/w26130>.

124 Sarah West, Meredith Whittaker en Kate Crawford, *Discriminating Systems: Gender, Race and*

Power in AI (AI Now Institute, 2019) (Vrouwen vormen "15% van het AI-onderzoekspersoneel op Facebook en 10% bij Google. ... [En] slechts 2,5% van het personeelsbestand van Google is zwart, terwijl Facebook en Microsoft zijn elk op 4%. ").

125 Rashida Richardson, Jason M.Schultz en Kate Crawford, 'Dirty Data, Bad Predictions: How Civil Rechtenschendingen hebben gevolgen voor politiegegevens, voorspellende politiestystemen en justitie ', 94 *New York*

University Law Review (2019) 192, op 225